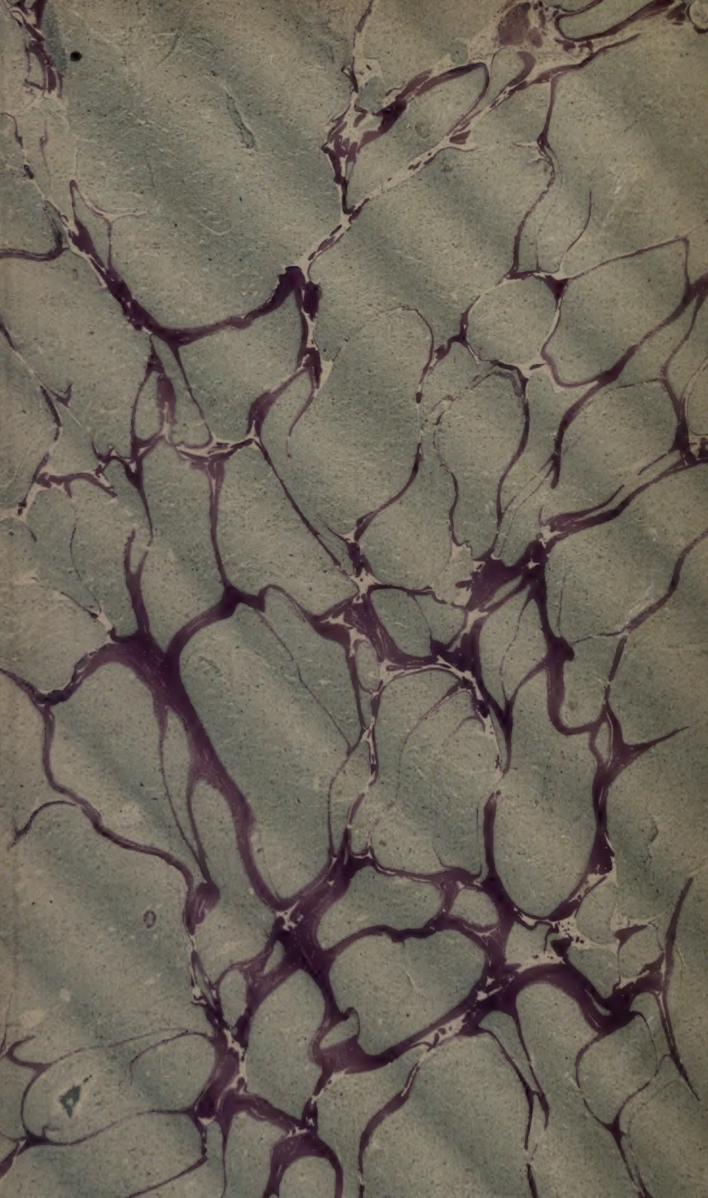
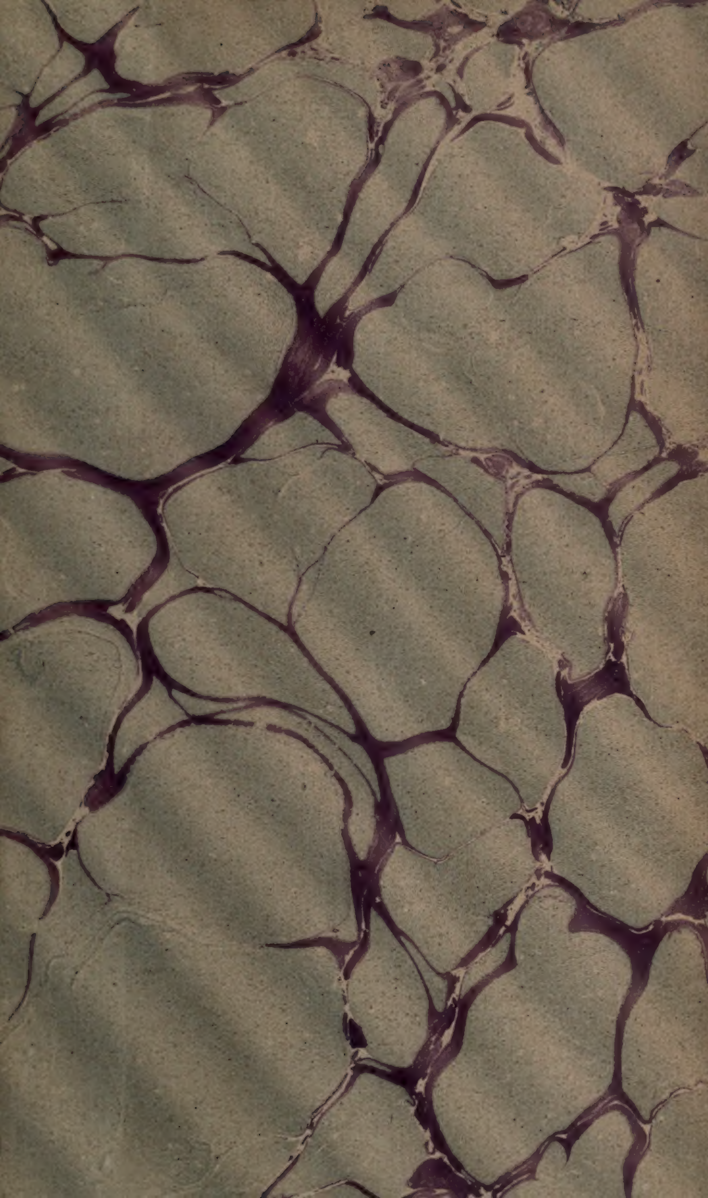

3 1761 05505439 9





INSTITUTIONS POLITIQUES

DE

L'EUROPE CONTEMPORAINE

ETIENNE FLANDIN
ANCIEN PROCUREUR GÉNÉRAL
ANCIEN DÉPUTÉ

Institutions Politiques de l'Europe Contemporaine

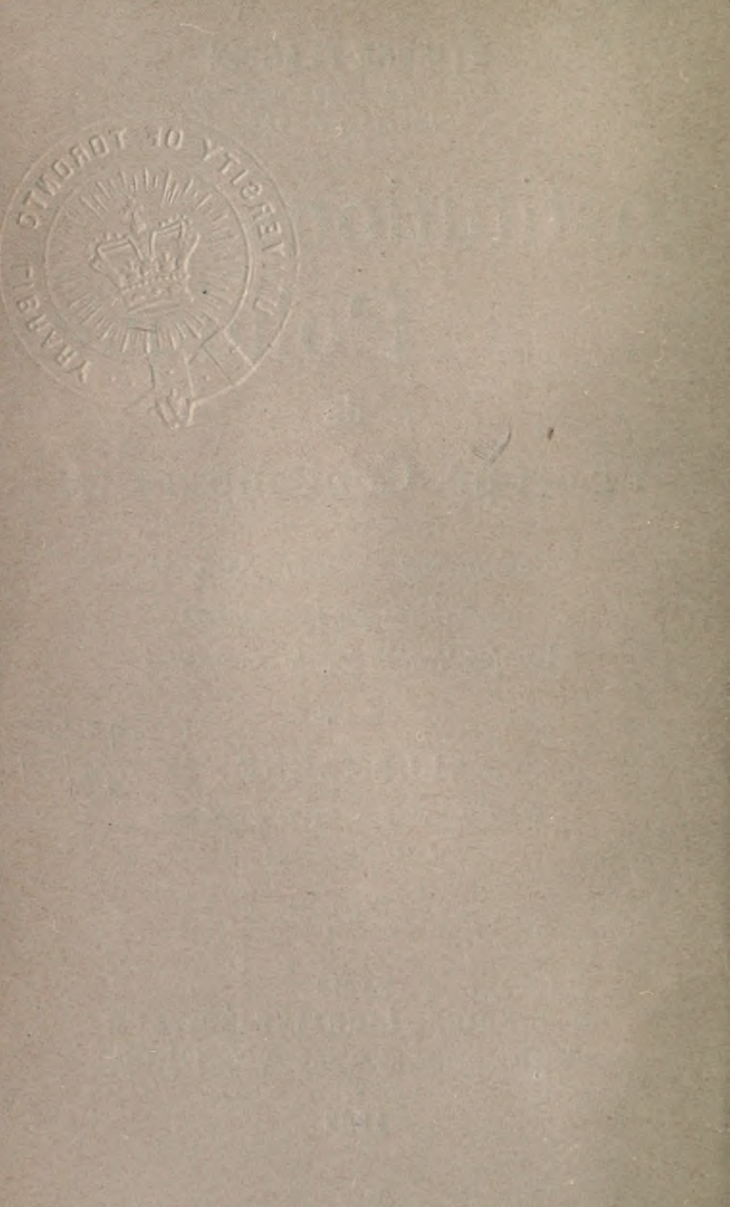
Constitution — Gouvernement
Assemblées parlementaires
Administration locale — Justice

* *

ALLEMAGNE

EMPIRE ALLEMAND — ÉTATS CONFÉDÉRÉS
ALSACE-LORRAINE

PARIS
LE SOUDIER, LIBRAIRE-ÉDITEUR
174-176, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 174-176
—
1902



AVERTISSEMENT

—

Le deuxième volume des *Institutions politiques de l'Europe contemporaine* est consacré à l'Allemagne.

Il est rédigé conformément au plan d'ensemble que nous nous sommes tracé et qui consiste, pour chaque nation, à résumer l'évolution accomplie au cours du dernier siècle, en examinant les principes de la Constitution, l'organisation du Gouvernement, le fonctionnement du régime représentatif, le développement des libertés locales et les règles qui président à l'administration de la justice (1).

Mais si l'Allemagne unifiée constitue aujourd'hui un immense Empire, elle est loin d'être une monarchie unitaire. C'est, sous l'hégémonie du Roi de Prusse, Empereur allemand, une confédération d'Etats restés souverains, autonomes pour tout ce qui, d'après la terminologie légale, n'est pas du ressort des « affaires communes ».

Dès lors, une double étude s'impose :

(1) Voir l'avertissement placé en tête de notre premier volume, Angleterre-Belgique.

L'étude des institutions d'Empire ;

L'étude des institutions particulières aux différents Etats.

Dans une première partie, la plus importante de ce livre, nous traitons des institutions d'Empire. Nous suivons les étapes de la formation de l'unité allemande, nous indiquons le mécanisme de la Constitution impériale et nous en décomposons les rouages, exposant successivement :

a) L'organisation du pouvoir exécutif attribué à l'Empereur ;

b) Le fonctionnement du pouvoir législatif, partagé entre deux Assemblées d'origine fort différente, le Conseil fédéral ou *Bundesrath* et le Parlement ou *Reichstag*, qui personnifient, le premier, les gouvernements confédérés, le second, le peuple allemand ;

c) Enfin, l'ensemble des garanties protectrices de la justice dans tout l'Empire.

Nous n'avions pas, pour cette première partie, à réserver, suivant notre méthode ordinaire, un chapitre spécial à l'administration locale, qui échappe totalement à l'Empire. Ce chapitre devait logiquement trouver sa place dans la deuxième partie, où nous étudions les institutions de chacun des Etats confédérés.

Nous ajoutons, en appendice, quelques explications sur le régime particulier de l'Alsace-Lorraine, qui, déclarée « terre d'Empire, *Reichsland* », n'est pas, comme les Etats confédérés, un pays ayant une part d'autonomie et de souveraineté.

On comprendra que nous ne pouvions, sans imposer

au lecteur de fastidieuses redites, décrire en détail l'administration des 26 Etats qui composent l'Empire allemand. Nous nous sommes efforcé de réunir les renseignements essentiels en ce qui concerne les quatre royaumes de Prusse, de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg ; un court résumé nous a paru suffisant pour les Etats de moindre importance.

Deux conclusions se dégagent des études auxquelles nous nous sommes livré :

En dépit de l'établissement du suffrage universel, les garanties du régime représentatif contre l'arbitraire n'existent qu'à l'état embryonnaire dans l'Empire allemand.

Les institutions administratives et judiciaires allemandes présentent de féconds et inépuisables sujets d'observation. Autant que l'armée peut-être, l'administration a fait l'Allemagne.

INSTITUTIONS POLITIQUES
DE
l'Allemagne

EMPIRE ALLEMAND

I

LA CONSTITUTION

INSTITUTIONS POLITIQUES

DE

L'ALLEMAGNE

EMPIRE ALLEMAND

I

LA CONSTITUTION

Les origines de la Constitution de 1871. — La Confédération germanique. — Le Parlement de Francfort. — La formation de l'Unité allemande. — La Confédération de l'Allemagne du Nord. — L'Empire allemand. — Le régime fédératif et l'hégémonie prussienne.

Le 18 janvier 1871, à Versailles, dans la Galerie des Glaces du Palais de Louis XIV, Guillaume I[er], roi de Prusse, fut proclamé *Empereur allemand*. Pendant des siècles, depuis l'époque lointaine où, sous le gouvernement des princes de la Maison de Saxe, l'Allemagne du

Moyen Age avait, par le Saint Empire romain, exercé une sorte de suzeraineté sur l'Europe féodale, les souverainetés locales, les affections dynastiques, les indépendances provinciales, les rivalités et les guerres entre les Etats particuliers avaient formé autant d'obstacles à l'unité allemande.

L'Allemagne était « une collection d'atomes (1) » ; il n'existait ni une politique allemande, ni une vie nationale allemande. La domination étrangère, sous la main de fer de Napoléon Ier, donna à l'Allemagne conscience d'elle-même. Uhland, Fichte, Kœrner, Arndt lancèrent leur cri de guerre, soufflant aux masses leur enthousiasme et leur haine de l'oppresseur ; 1813 identifia une première fois « la force prussienne et l'âme allemande (2) ». En dépit des profondes déceptions qui suivirent la victoire et du chaos de la Confédération germanique succédant aux aspirations vers l'unité et vers la liberté, il était resté au fond des cœurs allemands le souvenir inoubliable du sang répandu pour la même cause. Poètes, philosophes, historiens avaient eu la vision de l'Allemagne grande et une, qui devrait être militairement, politiquement, intellectuellement la première nation du monde. « Quelle est la patrie de l'Allemand ? — Aussi loin que résonne la langue allemande (3). »

Il ne saurait entrer dans le cadre de cet ouvrage de retracer l'histoire de la formation de l'unité de l'Alle-

(1) Ernest Lavisse, *Trois Empereurs*.
(2) *Ibidem*.
(3) Chant patriotique de Arndt.

magne. Bornons-nous à en marquer les étapes au cours du siècle qui vient de finir.

La Confédération germanique, appelée, par les traités de 1815, à remplacer l'ancienne Confédération du Rhin dont Napoléon s'était réservé le protectorat, comprenait 39 Etats, d'importance fort inégale, mais tous souverains. Chacun se gouvernait librement, sauf obligation de déférer aux décisions de la Diète en matière de « sécurité intérieure ou extérieure ».

La Diète, placée sous la présidence de l'Empereur d'Autriche et la vice-présidence du Roi de Prusse, siégeait à Francfort et se composait exclusivement de délégués des princes. Ce n'étaient point des députés votant librement, mais des fonctionnaires tenus d'en référer à leurs gouvernements respectifs pour toutes les décisions à prendre.

La Diète devait décider de la paix ou de la guerre, voter les lois ou règlements nécessaires à l'application du pacte fédéral, juger les contestations pouvant s'élever entre les différents Etats. Pour le règlement des affaires courantes, ces grands Etats disposaient chacun d'une voix ; les autres se réunissaient en groupes ou *curies* à l'effet de former une voix collective. Pour le vote des lois et des décisions organiques, l'Assemblée se formait en *plenum* et les Etats avaient un nombre de voix différent suivant leur importance. Chacun des Etats possédait au moins une voix, mais les 14 principaux disposaient de 2, 3 ou 4 voix (au total 70 votes, dont 45 réservés aux Etats les plus puissants). Ajoutons que, pour toutes les affaires importantes, aucune décision ne pouvait être prise à la majorité : l'unanimité était

indispensable. L'Assemblée tenait de fréquentes séances, nommait un grand nombre de commissions, procédait avec solennité, mais, en fait, n'avait aucun pouvoir. Elle fut, en maintes circonstances, la risée de l'Allemagne et de l'Europe.

L'unité de l'Allemagne sembla devoir s'accomplir en 1848, avec le Parlement de Francfort, sous la pression généreuse du sentiment national réunissant par leur libre adhésion tous les membres de la patrie allemande. « Nous avons à faire une Constitution pour l'Allemagne, pour l'Empire tout entier, avait déclaré Gagern en ouvrant les séances du Parlement de Francfort. Notre titre, nos pleins pouvoirs pour accomplir cette œuvre sont dans la souveraineté de la Nation. »

D'après la Constitution élaborée à Francfort, l'Allemagne aurait constitué un Etat fédératif, sous l'autorité d'un Empereur réduit au rôle de souverain constitutionnel, ayant le monopole de la représentation diplomatique, le droit de paix et de guerre, le commandement des armées. L'Empereur pouvait convoquer, clore et dissoudre le Parlement ou *Reichstag*, mais n'avait contre ses décisions qu'un *veto* suspensif, qui devait céder après trois dissolutions. Il gouvernait par l'intermédiaire d'un ministère responsable devant le Reichstag. Celui-ci se composait de deux assemblées : la Chambre populaire, élue par le suffrage universel direct, et la Chambre des Etats, dont la moitié des membres était nommée par chacun des gouvernements confédérés et dont l'autre moitié était élue, pour six ans, par les parlements locaux des Etats Allemands.

Malheureusement, il ne suffisait pas au Parlement de Francfort de légiférer pour être obéi. L'exécution de ses décisions dépendait des gouvernements particuliers. Le Roi de Prusse, Frédéric-Guillaume IV, refusa dédaigneusement ce qu'il appelait « une couronne de boue et de bois ». Il déclara : « Si l'on doit décerner la couronne de la nation allemande, c'est moi et mes pareils qui la donnerons. » La tentative d'établir un Etat fédératif allemand par une Assemblée nationale avorta avec la réaction qui suivit en Allemagne, comme dans toute l'Europe, les rêves enthousiastes de 1848. L'unité allemande, suivant le mot célèbre que le prince de Bismarck a emprunté au socialiste Lassalle, devait se réaliser « par le fer et par le feu », après trois guerres de la Prusse contre le Danemark (1864), contre l'Autriche (1866), contre la France (1870-71).

La grande difficulté à laquelle se heurtait l'idée de la constitution de l'Empire d'Allemagne, c'était celle des limites à assigner à l'Empire.

Devait-on y comprendre l'Autriche ?

L'Empereur d'Autriche se refusait à démembrer son Empire en séparant des provinces allemandes les pays magyars, slaves et italiens, et les patriotes allemands protestaient à l'idée de laisser entrer dans la Confédération des territoires qui n'appartenaient en aucune façon à la nationalité allemande. Deux partis s'étaient formés : le parti de la Grande Allemagne (*Grossdeutsche*) qui, ne concevant pas une patrie allemande d'où seraient exclus les Tyroliens et les Autrichiens, voulait l'union avec l'Autriche, en consentant à faire entrer dans la Confédération toutes ses possessions ; le parti

de la Petite Allemagne (*Kleindeutsche*) qui, pour créer un Etat fédératif exclusivement allemand, prétendait éliminer l'Autriche.

Si la Confédération allemande devait englober l'Autriche, on ne pouvait, rationnellement, donner d'autre chef au nouvel Empire que l'Empereur d'Autriche, auquel le premier rang revenait de droit, en vertu de son titre hiérarchique, de ses droits traditionnels, de l'importance de ses Etats. Si l'Allemagne unifiée se constituait sans l'Autriche, le Roi de Prusse devait en être le chef. Le parti de la Grande Allemagne servait la politique autrichienne ; celui de la Petite Allemagne était à la dévotion de la Prusse.

On sait comment les luttes, pacifiquement commencées au Parlement de Francfort entre les partisans de la Grande et de la Petite Allemagne, se dénouèrent, en 1866, par le conflit sanglant qui éclata entre la Prusse et l'Autriche. Sadowa raya l'Autriche de la carte de l'Allemagne et à l'ancienne Confédération germanique succéda, en 1867, la Confédération de l'Allemagne du Nord (*Norddeutscher Bund*). Elle comprenait toute l'Allemagne, moins les quatre Etats du Sud, Bavière, Wurtemberg, grands-duchés de Bade et de Hesse. Ce n'était plus, comme la Confédération germanique, une fédération d'Etats (*Staatenbund*), mais un Etat fédératif (*Bundesstaat*). Les Etats particuliers conservaient chacun leur gouvernement, mais ils reconnaissaient en même temps l'autorité supérieure d'un gouvernement fédéral, armé de la force.

Ce gouvernement se composait d'une présidence prussienne (*præsidium*), d'un Conseil fédéral (*Bundes-*

rath), qui représentait les différents Etats, et d'une Assemblée élue par le suffrage universel direct (*Reichstag*), qui devait personnifier le peuple allemand. La Prusse s'attribuait la direction de la nouvelle Allemagne. Son souverain recevait tous les pouvoirs, militaires et diplomatiques ; il était investi du droit de faire la guerre et la paix, de conclure les traités, d'accréditer et de recevoir les ambassadeurs. Le Roi de Prusse devenait le chef de l'armée fédérale (*Bundesfeldherr*), avec le droit de commander toutes les troupes, de régler souverainement l'organisation militaire, d'édicter des règlements et d'en assurer l'exécution.

La guerre contre la France, en 1870-71, acheva l'unité de l'Allemagne. Les Etats du Sud firent cause commune avec la Confédération du Nord ; les victoires remportées contre « l'ennemi héréditaire » avaient amorti le souvenir des annexions violentes de 1867 et exalté le sentiment de la solidarité allemande. La Confédération de l'Allemagne du Nord est devenue « l'Empire allemand, *Deutsches Reich* », par l'accession volontaire de la Bavière, du Wurtemberg et des grands duchés de Bade et de Hesse et du Rhin, « pour garantir la sûreté du territoire allemand, assurer au droit allemand son développement favorable et travailler au bonheur du peuple allemand (1) ».

La Constitution impériale de 1871, qui se compose de 78 articles (2), étend à l'universalité de l'Empire la

(1) Protocole du traité du 23 novembre 1870, avec le Royaume de Bavière.

(2) Les 78 articles sont groupés sous les 14 titres suivants : I. *Territoire fédéral ;* II. *Législation de l'Empire ;* III. *Bundes-*

plupart des règles qui présidaient au fonctionnement de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Elle consacre le principe traditionnel, cher à l'esprit particulariste allemand, d'un Etat fédératif. L'Empire allemand est déclaré « une Confédération des divers Etats allemands ». Ces Etats sont régis par des lois uniformes, réputées communes à tout l'Empire ; ils ont un parlement, un gouvernement, une législation d'*Empire*, mais conservent chacun leur parlement, leur gouvernement, leur législation pour les matières qui ne sont pas comprises sous la désignation d'*affaires communes*. D'un côté, une souveraineté unique ; de l'autre, un ensemble de souverainetés associées, de volontés concurrentes, de lois superposées ; mais nous allons voir avec quel art le puissant homme d'Etat qui a été le grand artisan de la Constitution impériale, le prince de Bismark, a su combiner l'organisation de l'Empire de façon à rendre impossible le réveil des anciennes tendances particularistes, à mettre la fédération dans les mots, par respect du passé, mais à consacrer, en fait, l'hégémonie prussienne et la prépotence de l'Empereur, roi de Prusse.

L'article 1er déclare que « le territoire fédéral se compose des Etats de Prusse (avec le Lauenbourg), de Bavière, Saxe, Wurtemberg, Bade, Hesse, Mecklem-

rath ; IV. *Présidence* ; V. *Reichstag* ; VI. *Douanes et Commerce* ; VII. *Chemins de fer* ; VIII. *Postes et télégraphes*, IX. *Marine et navigation* ; X. *Consulats* ; XI, *Armée de l'Empire* ; XII. *Finances de l'Empire* ; XIII. *Règlements de différends entre Etats et dispositions pénales* ; XIV. *Dispositions générales*.

bourg-Schwerin, Saxe-Weimar, Mecklembourg-Strelitz, Oldenbourg, Brunswick, Saxe-Meiningen, Saxe-Altenbourg, Saxe-Cobourg-Gotha, Anhalt, Schwarzbourg-Rudolstadt, Schwarzbourg-Sondershausen, Waldeck, Reuss branche aînée, Reuss branche cadette. Schaumbourg-Lippe, Lippe, Lubeck, Brême et Hambourg. » A ces Etats, il faut ajouter comme « terre d'Empire » l'Alsace-Lorraine (1).

« En dedans du territoire de cette Confédération, ajoute l'article 2, l'Empire exerce le droit de législation dans la limite de la teneur de la présente Constitution et de telle manière que les lois impériales priment les lois des Etats particuliers.

« Les lois impériales reçoivent leur force obligatoire par leur promulgation au nom de l'Empire, promulgation qui aura lieu au moyen du *Moniteur officiel impérial*. A moins qu'une mention spéciale n'assigne à une loi promulguée une autre date de mise en vigueur, toute loi publiée est en vigueur dès le quatorzième jour qui suit celui où aura paru, à Berlin, le numéro du *Moniteur officiel impérial* qui la mentionne. »

L'article 3 proclame « qu'il existe pour toute l'Allemagne un indigénat commun ayant pour effet que tout individu appartenant à titre de sujet et de citoyen à un Etat confédéré quelconque, sera traité comme indigène dans tout autre Etat confédéré et, conséquemment, autorisé à élire domicile, à exercer une industrie, à remplir une charge publique, à acquérir des immeubles, à obtenir le droit de citoyen et à jouir de

(1) Voir à la fin du volume une notice statistique sur la superficie et la population de ces différents Etats (Annexe A).

tous autres droits civils, aux mêmes conditions que l'indigène lui-même, qu'il lui sera enfin entièrement assimilé quant à la poursuite de ses droits et à la protection des lois ».

Le même texte ajoute :

« Aucun Allemand ne peut être entravé dans l'exercice de ses droits par les autorités de son pays ou par celles de l'un ou de l'autre Etat confédéré.

« ...Vis-à vis de l'étranger, tous les Allemands ont droit, au même degré, à la protection de l'Empire. »

C'est la consécration, dans l'Etat fédéral, d'une nationalité allemande, devant assurer à tous les sujets de l'Empire, « de l'Elbe au Rhin et de la mer au Danube, suivant la parole de Bismarck, la certitude de jouir de la même manière du vent et du soleil ».

L'article 4 énumère « les matières soumises à la surveillance et à la législation de l'Empire ».

En apparence, sa compétence est strictement limitée ; en fait, il a, suivant la formule des jurisconsultes allemands, « une compétence idéale illimitée ».

Dans le domaine des relations extérieures, l'Empire personnifie l'Allemagne. Il peut seul déclarer la guerre et conclure les traités de paix, d'alliance ou de commerce. Il dirige la politique de la nation allemande vis-à-vis de l'étranger, accrédite et reçoit les ambassadeurs, nomme les consuls.

L'Empire règle souverainement l'organisation et l'administration des armées de terre et de mer. L'Empereur a le commandement suprême de toute l'armée allemande.

L'Empire possède, avec son budget, dont nous indiquerons ultérieurement le mécanisme et les ressources,

la libre disposition des impôts à affecter aux besoins communs, impôts consistant principalement dans les recettes des douanes et des taxes de consommation et dans un prélèvement, sous le nom de *contribution matriculaire*, d'une part des impôts directs des différents Etats.

Au point de vue économique, l'Empire, complétant l'œuvre ébauchée par la Prusse avec la constitution de l'ancien *Zollverein* ou union douanière des Etats allemands, règle souverainement la législation en ce qui concerne les douanes, le système des poids et mesures, les monnaies, ces agents principaux des relations commerciales. Sa compétence s'étend à l'organisation des banques, à la protection du commerce allemand à l'étranger, à la colonisation, à l'émigration, à la marine marchande ; il protège les brevets d'invention, les marques de fabrique, la propriété littéraire et artistique ; il s'est réservé le monopole de la législation des assurances, ce qui lui a permis d'entreprendre l'immense tâche d'assurer tous les travailleurs allemands contre les accidents, la maladie, la vieillesse et l'invalidité.

Les postes et télégraphes, sauf certains droits réservés à la Bavière et au Wurtemberg, forment un service d'Empire.

L'Empire possède également un droit général de contrôle, de surveillance et de direction sur les chemins de fer appartenant, soit aux Etats confédérés, soit à des compagnies privées. Il est maître d'établir des chemins de fer dans l'intérêt de la défense nationale ou du commerce allemand sur toute l'étendue du terri-

toire fédéral. Il homologue les tarifs, en assure l'uniformité, spécialement en ce qui concerne le transport des matières premières nécessaires au développement de l'agriculture ou de l'industrie, ou aux besoins de l'alimentation publique.

L'Empire est chargé d'établir en Allemagne l'unité de législation en matière civile, criminelle et commerciale, ce qui lui ouvre le champ illimité des réformes législatives, pour faire « des Allemands parlant la même langue, des Allemands obéissant aux mêmes lois ».

L'Empire a la surveillance de la presse, des associa tions, des étrangers, de l'hygiène industrielle. Avec la faculté de soumettre à sa surveillance « les dispositions sur la presse et le droit d'association », il est seul maître en Allemagne de développer ou de refuser la liberté politique.

Enfin, l'Empire dirige le mouvement unitaire et est armé du pouvoir de détruire les résistances locales. Il tranche les conflits possibles, soit entre deux Etats, soit entre un souverain et ses sujets ; il contrôle l'exécution des lois d'Empire ; il réprime les dénis de justice qui seraient commis par les Etats ; il est investi du droit de proclamer l'état de siège.

Pour les matières qui ne sont pas soumises « à la surveillance et à la législation de l'Empire », les Etats confédérés sont libres de légiférer à leur gré et d'assurer l'exécution de leurs décisions ; mais les diverses fonctions de la puissance publique que se partagent en Allemagne l'Empire et les Etats sont à tel point juxtaposées et presque confondues qu'il devient singulièrement difficile d'établir une ligne de démarcation et,

dans l'imprécision voulue des textes constitutionnels, de limiter la compétence du domaine législatif impérial. « *Reichsrecht bricht Landsrecht*, le droit impérial brise le droit local ». Avec cet axiome, l'autonomie des Etats particuliers est bien près de se voir restreinte à la police régionale, à l'assistance des indigents et à la direction des chemins vicinaux. Formulant les règles du droit public de l'Empire allemand, le professeur Laband est arrivé à cette conclusion : « Les Etats ne conservent leurs droits politiques que par la tolérance de l'Empire et ils n'en ont qu'une possession précaire. »

L'omnipotence de l'Empire, c'est, en fait, l'omnipotence de la Prusse. Les gouvernements particuliers, en effet, sont tenus de suivre, sans résistance possible, les ordres venus de Berlin.

Comme hommage au principe fédératif, la Constitution impériale organise le *Bundesrath* ou Conseil fédéral. Le *Bundesrath* est la représentation des gouvernements des Etats de l'Union, des souverains. C'est, par respect pour le passé, l'image atténuée de l'ancienne Diète. Les souverains sont, comme jadis à la Diète, représentés par des plénipotentiaires n'agissant qu'en vertu d'instructions spéciales, responsables envers leur gouvernement et révocables comme des fonctionnaires. Tous les Etats confédérés, sans exception, ont leurs mandataires au *Bundesrath*, mais suivant un coefficient qui varie en raison de l'importance relative attribuée à chaque Etat. Le *Bundesrath* a des attributions multiples. En les étudiant d'une façon plus approfondie, nous verrons qu'il est tout à la fois une Conférence di-

plomatique, une Chambre Haute, un Conseil d'Etat, un Tribunal faisant fonctions d'arbitre légal entre les Etats confédérés et armé du droit d'ordonner contre eux l'*exécution fédérale*. Ce qu'il importe, dès à présent, de retenir, c'est que le *Bundesrath* ou Conseil des mandataires des princes ne peut rien par lui-même en dehors de l'adhésion des représentants du gouvernement prussien. Une opposition de 14 voix suffit, en effet, pour arrêter toute proposition qui serait jugée contraire aux stipulations du pacte fédéral. Or, au *Bundesrath*, la Prusse dispose de 17 voix en droit, de 20 voix en fait. Dans les questions relatives à l'armée, à la marine, aux impôts de consommation, dans tous les règlements administratifs, dans toutes les instructions sur l'exécution de la législation financière impériale, aucune décision ne peut être prise contre l'avis de la Prusse, si celle-ci se prononce pour le maintien du *statu quo*.

Le *Bundesrath* ou Conseil fédéral ne peut rien, au surplus, sans le Parlement ou *Reichstag*. A côté des mandataires des princes, pour les contenir ou les stimuler au besoin, le *Chancelier de fer* a placé l'Assemblée des mandataires du peuple ou *Reichstag*. Le *Reichstag* est, dans des conditions que nous aurons à exposer, élu par le suffrage universel direct. L'institution du *Reichstag* issu du vote populaire a été une satisfaction donnée à la démocratie allemande ; elle a été surtout, dans la pensée de Bismarck (1), le moyen infaillible de briser le particularisme, de paralyser, au

(1) Voir correspondance de Bismarck avec lord John Russell,

besoin, l'action dissolvante des princes en provoquant un irrésistible courant national contre les résistances que l'égoïsme local pourrait être tenté d'apporter aux progrès de l'unification. « Ce ne sont point les gouvernements allemands, disait Bismarck, qui sont en communauté d'intérêt avec nous, mais bien le peuple allemand. La Prusse a besoin d'un contre-poids contre la politique dynastique des gouvernements ; elle ne peut le trouver que dans la représentation nationale (1). »

Le principe admis, il n'hésitait pas, avec sa logique inflexible, à le pousser jusqu'à ses extrêmes conséquences, jusqu'à l'élection de l'Assemblée populaire par le suffrage universel de tous les citoyens allemands, sans distinction, sans prééminence d'aucune sorte. Mieux valait, à ses yeux, pour l'œuvre qu'il entendait poursuivre, être aux prises avec les masses redoutables mais passionnées pour un idéal, que d'avoir à compter avec les préjugés et les intérêts étroits des coteries censitaires.

Mais ce serait une profonde erreur de penser qu'en admettant l'idée d'une Chambre démocratique, Bismarck ait entendu doter l'Empire du régime constitutionnel et parlementaire. « La Royauté, avait-il dit à la Chambre prussienne le 23 janvier 1863, n'est pas encore prête à devenir tout simplement la corniche qui orne l'édifice constitutionnel ou le rouage inerte

Sybel, *Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I.*

(1) André Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique.*

que le mécanisme parlementaire fait tourner à sa guise. » Il n'a pas plus entendu incliner la prérogative impériale devant le *Reichstag* que la prérogative royale devant la Chambre prussienne. Nous verrons, en étudiant l'organisation et les attributions du *Reichstag*, les précautions multiples qui ont été prises pour éliminer la politique pure des discussions, pour assurer le recrutement non d'une majorité de politiciens plus ou moins agités, mais de fonctionnaires dociles et assouplis, pour dresser enfin de fortes et solides barrières devant les prétentions des majorités parlementaires à exercer un contrôle efficace sur les actes du gouvernement.

Un Parlement qui veut exercer une action réelle sur la marche des affaires publiques n'a que deux moyens d'affirmer ses prérogatives : le droit de consentir le budget, lorsque le consentement est subordonné à l'approbation d'une politique déterminée, et le droit d'interpeller les dépositaires de l'autorité lorsqu'à ce droit est attachée la sanction de l'ordre du jour de confiance ou de défiance qui maintient ou renverse les ministres. Nous avons constaté, en analysant les institutions de l'Angleterre, avec quelle incomparable habileté la Chambre des Communes a fait dériver toutes ses prérogatives de son droit exclusif de consentir l'impôt et comment elle est parvenue à ériger en axiome parlementaire qu'un ministère ne peut gouverner qu'avec l'assentiment de la Chambre élue. Nous ne trouverons rien de semblable en Allemagne. Bien que le *Reichstag* ait une base sensiblement plus large que la Chambre des Communes, il est loin d'avoir les

mêmes pouvoirs; pour lui, « l'interpellation est un leurre, le budget, la carte forcée ». Suivant l'humoristique définition que donnait John Lemoinne, « le *Reichstag* allemand est comme certains jouets que l'on offre aux enfants ; il grogne, mais il tourne ».

Le pouvoir législatif dans l'Empire allemand appartient en commun au Conseil fédéral et au *Reichstag ;* toute loi, y compris la loi de finances de laquelle résulte l'approbation du budget, doit avoir été approuvée à la majorité des voix dans l'une et l'autre Assemblée.

L'Empereur convoque, ouvre, proroge et clôture les sessions du Conseil fédéral et du *Reichstag*. La convocation a lieu annuellement. Le Conseil fédéral peut être réuni sans que le *Reichstag* soit convoqué en même temps ; mais le *Reichstag* ne peut siéger sans que le *Bundesrath* ne soit convoqué. La réunion du Conseil fédéral doit avoir lieu aussitôt qu'elle est réclamée par un tiers du nombre des voix.

Lorsque nous avons étudié le gouvernement de la Grande-Bretagne, nous avons montré qu'en Angleterre le Souverain avait, en théorie, tous les pouvoirs, mais qu'en fait, il n'en exerçait à peu près aucun (1). C'est la conclusion contraire qui se dégage de l'exposé des institutions politiques de l'Empire allemand.

Si l'on se reporte aux neuf articles de la Constitution qui énumèrent les prérogatives de l'Empereur, on est frappé du rôle, en apparence très modeste, qui lui

(1) Voir dans notre tome I, pages 22 et 23, l'énumération par Gladstone des prérogatives platoniques de la Couronne.

est imparti. L'Empereur est le chef suprême de l'armée et de la marine allemande ; mais, à considérer ses attributions dans l'ordre politique et législatif, il semble qu'il ne soit qu'un simple Chef du Pouvoir exécutif, chargé, sous certaines conditions, de nommer les fonctionnaires impériaux et de veiller à la promulgation des lois de l'Empire. A s'en tenir aux textes, il n'aurait, en matière législative, ni le droit d'initiative, ni le droit de sanction, ni le droit de *veto*, que possèdent tous les souverains constitutionnels. Il ne serait même pas représenté personnellement dans les délibérations du *Reichstag*. « Les projets de lois nécessaires, déclare l'article 16 de la Constitution, sont, conformément aux décisions du *Bundesrath*, portés, au nom de l'Empereur, au *Reichstag*, où ils sont soutenus par des membres du *Bundesrath* ou par des commissaires spéciaux nommés par ce dernier. » Ajoutons que « l'approbation du *Bundesrath* est nécessaire pour une déclaration de guerre au nom de l'Empire, à moins que le territoire ou les côtes de la Confédération soient attaqués » ; que le *Bundesrath* seul a qualité pour décider s'il y a lieu de forcer par voie d'exécution les membres de la Confédération à remplir leurs devoirs fédéraux (article 19) et pour prononcer, d'accord avec l'Empereur, la dissolution du *Reichstag* (article 24).

Il semble que l'Empereur ne soit pas souverain dans l'Empire, qu'il faille le considérer simplement comme le délégué des gouvernements confédérés.

Mais, si l'on veut aller au fond des choses, on reconnaîtra promptement que toutes les attributions nécessaires de la souveraineté dont, à première vue, l'Em-

pereur se trouverait privé, lui sont, en réalité, dévolues en sa qualité de Roi de Prusse.

« La présidence de la Confédération, porte l'article 11 de la Constitution, appartient au roi de Prusse, lequel prend le titre d'Empereur allemand. »

Or, comme tout membre de la Confédération, le Roi de Prusse est investi du droit d'initiative au *Bundesrath*. Il y est représenté par 17 plénipotentiaires. Ces 17 délégués au Conseil fédéral ont droit d'entrée au Reichstag et, sur toutes les matières, peuvent faire connaître les vues et l'opinion du gouvernement prussien. Ainsi, grâce à la coexistence des deux qualités qui se trouvent réunies sur la même tête, l'Empereur-Roi jouit, en fait, des deux droits que, théoriquement, la Constitution n'accorde pas à l'Empereur : le droit d'initiative et celui d'être représenté dans les deux Assemblées de l'Empire.

Grâce aussi à sa double qualité, l'Empereur-roi possède, dans la pratique, le droit indirect de *veto*. Il le possède en matière constitutionnelle, puisque la Prusse a plus de voix qu'il n'en faut au Conseil fédéral pour empêcher toute revision, contre son gré, du pacte fondamental. Il le possède de même dans toutes les questions vitales pour l'Empire, en matière de guerre, de marine, d'impôts de consommation, de douanes, puisqu'à titre de présidente de la Confédération, la Prusse est maîtresse de s'opposer à toute innovation, quel que soit le chiffre de la majorité qu'une proposition contraire à ses vues viendrait à réunir au sein du *Bundesrath*.

Le cumul des fonctions d'Empereur allemand et de

Roi de Prusse assure ainsi au chef de l'Empire germanique les prérogatives qui, dans tous les Etats constitutionnels, sont considérées comme essentielles aux rapports entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif.

Si maintenant l'on tient compte de ce fait que les 17 représentants de la Prusse au Conseil fédéral ne sont, en aucune façon, des députés indépendants, mais des plénipotentiaires ayant la qualité de fonctionnaires, n'agissant qu'en vertu d'instructions déterminées, on voit quelle est, sous l'apparence du régime fédératif, la formidable puissance de la Prusse dans la personne de l'Empereur-roi.

Cette puissance, il l'exerce par l'intermédiaire du Chancelier de la Confédération ou Chancelier de l'Empire.

Le Chancelier de l'Empire, dont nous aurons à déterminer le rôle et les attributions dans le chapitre suivant, est nommé par l'Empereur. Il préside le Conseil fédéral, auprès duquel il est accrédité comme le premier plénipotentiaire de Prusse. Il a le contre-seing des actes de l'Empereur, c'est-à-dire qu'en réalité, il concentre entre ses mains la direction de toute l'administration impériale. « Les décrets et ordonnances de l'Empereur, déclare l'article 17 de la Constitution, sont publiés au nom de l'Empire et ont besoin, pour être validés, d'être contresignés par le Chancelier, qui en assume par là la responsabilité. » Quelle responsabilité ? Pénale ou politique ? La Constitution s'est donné

garde de le dire. Il ne saurait s'agir, enseignent les jurisconsultes, d'une responsabilité judiciaire et pénale, car il n'y a pas de loi organique sur la matière et le Reichstag constituant a repoussé un amendement proposant de déclarer que cette loi devrait être rédigée. Quant à une responsabilité politique devant le Reichstag, le prince de Bismarck n'a jamais admis qu'elle pût exister pour le Chancelier qui, suivant ses théories de droit public, ne devait être responsable qu'à l'égard de l'Empereur.

Telle est, dans ses lignes essentielles, l'organisation de l'empire germanique, astucieux assemblage, où l'enchevêtrement voulu des pouvoirs de la Confédération avec ceux du plus puissant des confédérés, a été ingénieusement calculé de façon à absorber peu à peu tous les membres de l'Empire dans la force de rayonnement de la Prusse. Sous des dehors habilement dissimulés, Bismarck a poursuivi, avec son habituelle ténacité, le double triomphe de l'unification sur l'esprit de particularisme et du gouvernement personnel sur le régime parlementaire.

Le triomphe de l'unification sur l'esprit particulariste ne se discute plus. Sous la triple influence de l'enseignement public, de l'essor économique et de la gloire militaire, la cohésion a été donnée aux éléments qui semblaient les plus disparates ; les dynasties princières qui subsistent ne sont plus que les témoins attardés d'un particularisme disparu, broyé dans l'étau de la patrie allemande. Les métaux en fusion se sont

transformés en un alliage indissoluble et l'Allemagne unifiée s'est élevée au-dessus des anciennes frontières intérieures, des dissidences de religions, des rivalités de classes, à un extraordinaire apogée de puissance militaire et commerciale, portant au loin le travail allemand, les produits allemands, le drapeau allemand, sentant tressaillir en elle des trésors inépuisables de richesse et de domination, ne rêvant plus seulement d'une politique nationale, mais, suivant l'expression désormais consacrée, de l'autre côté du Rhin, de politique mondiale, (*Weltpolitik*), avec le pangermanisme débordant. Gladstone n'appelait-il pas l'Allemagne « le bloc de granit autour duquel pivote le monde ? »

Les satisfactions données à l'orgueil national suffiront-elles à bercer dans un éternel sommeil les aspirations vers un régime sincère de contrôle parlementaire et de liberté démocratique ? L'Allemagne restera-t-elle toujours façonnée aux sentiments de reconnaissance, d'obéissance et de respect qui l'ont fait s'incliner devant les théories constitutionnelles de l'Empereur-roi, affirmant que les dépositaires du pouvoir ne doivent être responsables qu'envers lui et résumant sa politique dans la brève formule, *brevitas imperatoria*, qu'il inscrivait en 1891, à Munich, sur le livre des étrangers : « *Suprema lex Regis voluntas esto*, que la loi suprême soit la volonté du Roi » ?

Lui-même a dit dans une circonstance solennelle : « L'esprit de désobéissance se glisse dans ce pays. Il se sert d'un Océan d'encre d'imprimerie et de papier

pour voiler les voies qui sont et doivent être claires pour quiconque connaît moi et mes principes (1). »

Si limitées que soient les attributions du Reichstag, il est plus d'une fois, depuis la formation de l'Empire et dans des conjonctures graves, entré en conflit avec l'autorité souveraine. Le peuple allemand, à la vérité, a, invariablement, donné raison à son Empereur ; mais réussira-t-on toujours à discipliner le suffrage universel avec la crainte du Francais ou du Cosaque ?

Il serait peut-être téméraire de penser qu'une Assemblée issue d'un suffrage démocratique et égalitaire restera indéfiniment, de par une loi immuable, un pouvoir subalterne.

Il est manifeste que deux évolutions en sens contraire se poursuivent en Allemagne. Une évolution monarchique, bureaucratique, militaire tend à modeler « la patrie allemande » sur l'ancienne royauté prussienne théocratique ; une évolution démocratique part des populations nouvelles des grandes villes et des régions industrielles et gagne peu à peu les campagnes, attestant les progrès des doctrines révolutionnaires et leur influence croissante au sein des masses ouvrières, menaçant d'être le dissolvant qui minera les fondements de l'édifice.

« Quand l'Allemagne comptera soixante millions d'habitants, a-t-il été déclaré au nom du groupe socia-

(1) Discours au banquet des Etats provinciaux de Brandebourg, 1890.

liste du Reichstag, par le simple effet du suffrage universel, le gouvernement passera aux mains des ouvriers. »

Si osée que puisse paraître la prophétie, elle est à retenir par ceux qui, interrogeant les lointains de l'avenir, aperçoivent à l'horizon la marée montante du socialisme.

II

LE GOUVERNEMENT

II

LE GOUVERNEMENT

L'Empereur. — Le Chancelier de l'Empire. — Les offices impériaux des Affaires Étrangères, de l'Intérieur, de le Justice, du Trésor, des Postes et Télégraphes, des Chemins de fer, de la Marine. — L'Etat-Major général et l'armée allemande. — L'instruction publique. — L'Administration impériale et les fonctionnaires d'Empire. — Leurs droits et leurs devoirs. — Les Chambres et la Cour de discipline.

« La présidence de la Confédération, déclare l'article 11 de la Constitution, appartient au roi de Prusse, qui prend le titre d'Empereur allemand. »

Le droit à la dignité impériale est un droit de l'Etat prussien, que le roi de Prusse est appelé à exercer. Il suit de là que les règles régissant la dévolution de la Couronne dans le royaume de Prusse sont également applicables à la transmission de la Couronne impériale. Elle se trouve être ainsi héréditaire dans la maison de Hohenzollern, passant du père au fils, par ordre de primogéniture. A défaut d'héritier direct, elle revient à l'*agnat* ou collatéral descendant de souche masculine, le plus proche du souverain défunt. Les femmes sont

exclues du trône. Si, par suite de minorité ou d'incapacité du Roi de Prusse, il y avait lieu à l'établissement d'une Régence, le Régent du royaume de Prusse serait, de droit, Régent de l'Empire.

Le titre officiel qui désigne le roi de Prusse comme président de la Confédération est le titre d'*Empereur allemand* (*Deutscher Kaiser*), et non d'Empereur d'Allemagne (*Kaiser von Deutschland*). Il y a eu, dans l'adoption de cette dénomination honorifique, une concession à l'esprit particulariste. Il fallait ménager l'amour-propre des princes confédérés en ne plaçant pas au-dessus d'eux une souveraineté territoriale. L'Empereur ne devait être, dans le collège des princes, que le premier entre des égaux, *primus inter pares*.

« Le titre d'*Empereur allemand*, enseigne le professeur Laband, est un titre *autoritaire ;* il se rapporte uniquement à la situation juridique de celui qui le porte ; il est essentiellement, par opposition aux titres qui marquent un droit de propriété (*Herrschaftstitel*), un titre de fonction (*Amtstitel*) (1). »

L'Empereur n'est investi, en vertu de sa dignité impériale, d'aucun droit régalien autre que le droit de grâce dans les affaires jugées en premier ressort par le Tribunal de l'Empire. Il n'a ni revenu de fonction ni liste civile.

Il faudrait cependant se garder de voir dans l'Empereur, appelé par la Constitution à avoir la présidence (*præsidium*) de la Confédération, un simple président, suivant la signification que l'on attribue à ce titre dans

(1) *Le droit public de l'Empire allemand.*

les Etats démocratiques. L'Empereur n'est pas investi d'une dignité temporaire ; il n'est pas responsable ; il exerce le *præsidium* en vertu d'un droit propre « inhérent à sa qualité de Roi de Prusse ».

Nous avons montré, au cours du chapitre précédent, comment, pour se rendre un compte exact des droits appartenant à l'Empereur, il est indispensable de considérer toujours en lui la double situation de Roi de Prusse et d'Empereur allemand. Elle lui permet de réunir aux droits qui appartiennent à tous les membres de la Confédération les prérogatives particulières qui constituent les pouvoirs présidiaux.

Nous avons vu qu'en raison de sa qualité de Roi de Prusse, l'Empereur a l'initiative des lois, tant au Conseil fédéral qu'à l'Assemblée d'Empire, grâce aux 17 plénipotentiaires qu'il délègue au *Bundesrath* et qui ont entrée au *Reichstag*.

Nous avons constaté qu'avec la présence de ses 17 plénipotentiaires au *Bundesrath*, il est maître d'opposer, en fait, son *veto* aux mesures qui lui paraissent contraires au pacte fédéral ou aux intérêts vitaux de l'Empire.

Grâce au cumul des fonctions de Roi de Prusse et de président de la Confédération, l'Empereur allemand n'exerce pas seulement toutes les attributions qui sont considérées dans les monarchies constitutionnelles comme les prérogatives normales et essentielles de la Couronne ; il est, dans la réalité des choses, armé d'un pouvoir personnel beaucoup plus considérable que celui de la plupart des monarques européens.

Les pouvoirs appartenant à l'Empereur en vertu

de sa seule dignité impériale sont les suivants :

Il représente l'Empire dans les relations internationales, déclare la guerre, fait la paix au nom de l'Empire, conclut les alliances et les autres conventions avec les Etats étrangers, accrédite et reçoit les envoyés diplomatiques.

Pour déclarer la guerre au nom de l'Empire, le consentement du Conseil fédéral est nécessaire, à moins qu'une attaque ne soit dirigée contre le territoire ou les côtes de la Confédération. Si des traités avec des Etats étrangers se rapportent à des matières qui appartiennent au domaine de la législation de l'Empire, le consentement du Conseil fédéral est nécessaire pour la conclusion de ces traités et l'approbation du *Reichstag* pour leur validité (1).

L'Empereur nomme les employés de l'Empire et leur fait prêter serment à l'Empire ; il les révoque, s'il y a lieu (2).

Lorsque les membres de la Confédération ne remplissent pas les devoirs fédéraux que leur impose la Constitution, ils peuvent « être contraints par voie d'exécution ». Cette exécution est ordonnée par le Conseil fédéral et remplie par l'Empereur (3).

Enfin, l'Empereur est le chef suprême de l'armée et de la marine impériales.

C'est la prérogative capitale de l'Empereur, celle à laquelle il tient par-dessus tout, car l'Empire germa-

(1) Constitution, article 17.
(2) Constitution, article 18.
(3) Constitution, article 19.

nique est, par essence, une puissance militaire. La grande force de l'Allemagne est dans son armée. L'armée a fait du modeste Electeur de Brandebourg le Roi de Prusse et du roi de Prusse l'Empereur allemand.

« La législation militaire prussienne dans son entier, déclare la Constitution, sera introduite immédiatement dans tout l'Empire ; aussi bien les lois elles-mêmes que les règlements, instructions et rescrits qui en règlent l'exécution, les expliquent et les complètent (1). »

« La totalité des forces de terre de l'Empire forme une armée unie, laquelle, en temps de paix comme en temps de guerre, est placée sous le commandement de l'Empereur.

« Les régiments portent des numéros qui se suivent sans interruption dans toute l'armée allemande ; pour l'habillement, la couleur et la coupe sont réglées sur l'uniforme de l'armée royale prussienne.

« L'Empereur a le droit et le devoir de veiller à ce que, dans l'armée allemande, tous les corps soient au complet et prêts à marcher, et que l'unité s'établisse et soit maintenue dans l'organisation des troupes, leur formation, leur armement, leur commandement et leur instruction, comme aussi dans la qualification hiérarchique des officiers. A cet effet, l'Empereur est autorisé à se convaincre, en tout temps, par des inspections, de la situation des différents contingents et à faire disparaître, au moyen d'ordonnances impériales, les vices et défauts qui se seraient manifestés. L'Empereur fixe

(1) Constitution, article 61.

l'effectif, la division et la distribution des contingents de l'armée de l'Empire, ainsi que l'organisation de la landwehr ; il a le droit de désigner les garnisons dans toute l'étendue de l'Empire et d'ordonner la mobilisation de n'importe quelle partie de l'armée impériale.

« Toutes les troupes allemandes sont tenues d'obéir sans restriction aux ordres de l'Empereur. Cette obligation sera introduite dans le serment au drapeau (1). »

« Le droit de construire des forteresses sur toute l'étendue du territoire fédéral appartient à l'Empereur (2). »

De même qu'il est le chef de l'armée, l'Empereur est le chef de la marine impériale.

« Il n'y a qu'une marine de guerre pour tout l'Empire. Elle est placée sous le commandement suprême de l'Empereur. Son organisation et sa composition incombent à l'Empereur, qui nomme les officiers et les employés de la marine, lesquels lui prêtent serment, ainsi que les équipages (3). »

Enfin, l'Empereur peut, si la sûreté publique est menacée dans les limites du territoire de la Confédération, déclarer tout ou partie de ce territoire en état de siège. L'Empereur exerce ainsi sur l'Allemagne entière une véritable dictature militaire. Seul, il est maître d'apprécier si la sécurité de l'Empire est ou non menacée, soit à l'extérieur, soit à l'intérieur ; les gouvernements confédérés n'ont qu'à s'incliner devant

(1) Constitution, articles 63 et 64.

(2) Constitution, article 65.

(3) Constitution, article 53.

sa décision. De par la proclamation de l'état de siège, le pouvoir exécutif passe immédiatement aux mains des commandants militaires. Toutes les autorités civiles, régionales ou locales sont subordonnées aux chefs militaires et les tribunaux judiciaires sont dessaisis au profit des Conseils de guerre. On voit que la qualité de chef suprême des armées de terre et de mer confère à l'Empereur des pouvoirs qui vont bien au delà du commandement supérieur des troupes. La constitution de l'Empire, dérivée de l'organisation politique de la Prusse, présente un caractère essentiellement militaire et tend à un double objet : mettre toute la nation en armes et, en créant une armée aussi forte que possible, faire de la discipline à la prussienne le ciment de l'unité allemande. *Unifier et prussifier*, cette formule résume la politique impériale.

Elle est poursuivie, sous la haute direction de l'Empereur, par le Chancelier de l'Empire.

Nous avons cité au chapitre précédent l'unique article de la Constitution, l'article 17, qui se réfère aux attributions du Chancelier. Il est spécifié par ce texte que *les décrets et ordonnances de l'Empereur ont besoin, pour être validés, d'être contresignés par le Chancelier, qui en assume la responsabilité*. Ayant seul le contreseing des décrets et ordonnances, le Chancelier est, constitutionnellement, le seul ministre de l'Empire.

On chercherait vainement dans l'Empire allemand le rouage gouvernemental qui, dans les monarchies parlementaires, s'appelle le *Cabinet* ou le *Conseil des ministres*. Le Chancelier n'est pas premier ministre, il

est ministre unique. Il est nommé par l'Empereur, souverainement choisi par lui et ne dépend d'aucune autre autorité, princière ou parlementaire. « Il est impossible, déclarait Bismarck, de faire nommer un Conseil des ministres par l'Assemblée des princes confédérés et, d'autre part, confier cette nomination à un seul souverain, c'est ruiner l'autonomie des autres et les réduire au rang de simples pairs anglais. » Sous cette apparente déférence pour les prérogatives des princes confédérés, Bismarck dissimulait, en réalité, sa haine du régime représentatif et sa volonté de gouverner en maître sans l'assistance de collaborateurs avec lesquels il aurait fallu compter. « Aussi loin que s'étend l'administration propre de l'Empire, écrit le professeur Laband (1), le Chancelier est, en sa qualité de représentant de l'Empereur, le chef suprême et le directeur. Sous ce rapport, sa situation correspond complètement à celle d'un ministre dans un Etat unitaire. Cependant, il n'est pas limité à un seul ressort ; il n'a pas de collègues qui exerceraient des droits égaux aux siens et avec lesquels il partagerait les affaires. Sa compétence a la même étendue que la compétence administrative de l'Empire. »

Indépendant vis-à-vis des Assemblées fédérales, le Chancelier n'obéit qu'aux ordres de l'Empereur.

Son rôle est multiple.

Il est, de droit, le président du *Bundesrath*, où il siège en qualité de premier plénipotentiaire du

(1) *Le droit public de l'Empire allemand*, tome III.

Royaume de Prusse et où il exerce une influence à peu près omnipotente, à l'aide des dix-sept suffrages prussiens qui sont à sa disposition.

Il est ministre d'Empire et, en cette qualité, il a été, jusqu'à la loi du 4 juillet 1879 instituant le gouvernement local du *Statthalter*, directement investi de l'administration de l'Alsace-Lorraine, « terre d'Empire ».

Comme délégué prussien au Conseil fédéral, il a entrée au Reichstag, où il représente et défend la politique impériale.

Ajoutons que, dans la pratique, les fonctions de Chancelier de l'Empire ne sont que très exceptionnellement séparées de celles de président du Conseil des ministres de Prusse. L'Empire et la Prusse ont tant d'intérêts solidaires qu'il est difficile de concevoir que le président du Conseil des ministres du Royaume prussien ne soit pas en même temps le Chancelier de la Confédération (1).

La loi du 17 mars 1878 autorise le Chancelier à se faire suppléer, pour tout ou partie de ses attributions, par des Secrétaires d'Etat nommés, sur sa proposition, par l'Empereur. Ce sont les titulaires des offices impériaux des Affaires Etrangères, de l'Intérieur, de la Justice, du Trésor, des Postes et Télégraphes, des Chemins de fer et de la Marine. Ces Secrétaires d'Etat, auxquels est attribué le titre d'Excellence, sont pour le Chancelier des auxiliaires sans être des collègues. « Les chefs de l'administration de l'Empire, déclarait le

(1) Le Chancelier de l'Empire reçoit un traitement de 67.500 francs, avec logement aux frais de l'Etat.

prince de Bismarck au Reichstag, ne sont pas responsables pour moi ; c'est moi qui ai à les choisir de telle sorte que ce soient des hommes politiques approuvant la direction générale de l'Empire, dont j'assume seul la responsabilité. Du moment où je n'obtiens plus de leur part cette approbation, mon devoir est de leur dire : Nous ne pouvons plus rester ensemble en fonctions. »

Les Secrétaires d'Etat sont assistés de directeurs portant le titre de conseillers intimes, de conseillers rapporteurs, de chefs de bureaux et d'employés d'ordre subalterne; un Sous-Secrétaire d'Etat peut être adjoint au Secrétaire d'État (1).

Indiquons sommairement l'organisation des offices impériaux entre lesquels se trouve répartie l'administration de l'Empire.

L'office des Affaires Etrangères (*Auswärtigesamt*) se compose de quatre sections :

La première section a, dans ses attributions, les affaires de haute politique et les affaires ecclésiastiques, tout ce qui concerne le fonctionnement de l'office en général (*Generalien*) et la direction du personnel (*Personalien*), ainsi que les questions protocolaires et budgétaires.

(1) Les appointements de ces fonctionnaires sont : pour le Secrétaire d'Etat, 62.500 francs ; pour le Sous-Secrétaire d'Etat et les directeurs, 25.000 francs ; pour les conseillers-rapporteurs, de 9.375 francs à 12.375 francs ; pour les chefs de bureau, de 6.750 à 7.500 francs. Il convient d'ajouter que le traitement n'est pas uniforme pour tous les services.

La deuxième section s'occupe des relations commerciales et de l'émigration.

La troisième section ou section juridique règle les matières de droit public ou de droit civil, tout ce qui se rapporte, au point de vue international, à la justice, à la police, aux postes, à l'art, à la science, ainsi que les contestations et transactions de moindre importance avec les Etats étrangers.

La quatrième section ou section coloniale est chargée de l'administration des pays de protectorat (*Schutzgebiete*), de Togo, Cameroun, du Sud-Ouest et de l'Est africain.

A l'office des Affaires Etrangères ressortissent :

Les ambassades de l'Empire allemand à l'étranger ;

Les consulats ;

Les autorités instituées dans les pays de protectorat ;

La commission pour l'examen diplomatique ;

Les établissements scientifiques de l'Empire à l'étranger, en particulier les instituts archéologiques de Rome et d'Athènes.

Le personnel des ambassades comprend des ambassadeurs, des envoyés, des ministres résidents, des secrétaires et chanceliers d'ambassade, des chanceliers de légation.

Le personnel des Consulats comprend des consuls généraux, des consuls, des vices-consuls et des chanceliers (1). On classe les consuls en deux catégories : les

(1) Le traitement des ambassadeurs est de 135.000,

consuls nommés (*consules missi*), véritables fonctionnaires ayant embrassé une carrière spéciale, et les consuls élus (*consules electi*), qui sont, généralement, des commerçants notables résidant dans l'Etat où ils exercent leurs fonctions consulaires.

L'Empire, ainsi que nous l'avons exposé déjà, est l'unique représentant de la Confédération dans ses relations avec les puissances étrangères ; mais il est à remarquer que la Constitution réserve aux Etats confédérés le droit de légation, sous la double réserve qu'ils ne peuvent accréditer de représentants qu'auprès des Etats dont l'existence est reconnue par l'Empire et que la rupture des relations diplomatiques entre l'Empire et un Etat étranger entraîne *ipso facto* la rupture des relations diplomatiques de cet Etat avec tous les Etats allemands.

Dans la pratique, chacun des membres de l'Empire entretient chez les autres Etats un représentant, mais la Prusse seule use du droit que lui assure le pacte fédéral en accréditant un ambassadeur spécial auprès

150.000 et 187.500 francs ; celui des envoyés, de 45.000 et 75.000 francs ; celui des ministres résidents, de 37.500 et 45.000 francs ; celui des secrétaires d'ambassade, de 18.750 et 21.750 dans les ambassades, de 7.500 et 9 375 francs dans les légations ; celui des chanceliers d'ambassade, de 6.750 et 8.250 francs ; celui des chanceliers de légation, de 6.750 et 7.500 francs. Les émoluments des consuls généraux varient de 35.000 à 37.500 francs ; ceux des consuls de 18.750 à 30.000 francs ; ceux des vice-consuls, de 9.000 à 15.000 francs ; ceux des chanceliers, de 5.625 à 6.750 francs.

du Saint-Siège alors que l'Empire allemand n'est représenté à Rome qu'auprès du Roi d'Italie.

L'office de l'Intérieur (*Reichsamt des Innern*) est placé, lui aussi, sous l'autorité d'un Secrétaire d'Etat, assisté d'un Sous-Secrétaire d'Etat.

Il se compose de deux sections, la section centrale et la section des affaires d'économie politique (*Wirthschaftlich*), chargée de la préparation des lois dans le domaine de l'économie politique intérieure.

L'Empire n'ayant l'administration directe d'aucun des Etats confédérés, l'office impérial de l'intérieur ne correspond nullement à ce qu'est en France et dans la plupart des Etats européens le ministère de l'Intérieur. C'est, en réalité, le groupement, la centralisation d'un certain nombre de commissions investies de la surveillance de services techniques qui intéressent tous les Etats allemands. Nous citerons, par exemple, l'office statistique (*Statistischesamt*), chargé de recueillir, examiner, étudier scientifiquement tous les documents concernant la statistique de l'Empire ; la commission des poids et mesures ; l'office sanitaire chargé de la police médicale de l'Empire (*Gesundheitsamt*) ; l'office des brevets ; l'Institut de physique et chimie ; le bureau de topographie ; le bureau des commissaires d'Empire pour l'émigration ; la commission scolaire spécialement chargée de dresser la liste et de contrôler l'enseignement des établissements d'instruction autorisés à délivrer les certificats d'aptitude pour le service militaire d'un an ; enfin, l'office très important des assurances ouvrières obligatoires contre les accidents

du travail, la maladie, l'invalidité et la vieillesse. L'Empire allemand, pour protéger les ouvriers contre les accidents et contre le chômage résultant de la maladie ou de la vieillesse, a édicté une série de lois fort intéressantes, reposant sur le principe de l'assurance obligatoire. Tout travailleur allemand, dont le salaire ne dépasse pas 2.000 marks (2.500 francs) par an, est tenu de verser une contribution hebdomadaire qui varie de 14 à 30 pfennigs (1). Le patron apporte un montant égal ; les assurés ont droit à une rente à partir de l'âge de 70 ans ou lorsque la maladie ne leur permet plus de gagner le tiers de leur salaire moyen. Le droit à la rente de la vieillesse s'acquiert après trente ans de versement et la rente au cas de maladie (*Invaliden rente*), après cinq ans. La première varie de 106 à 191 marks ; la seconde, de 114 à 278 marks. L'Empire contribue à chaque rente pour 50 marks. De 1891 à 1899, les arrérages de rentes de vieillesse se sont élevés de 15.306.702 marks à 26.885.483 marks. Dans le même espace de temps, les arrérages de rente d'invalidité, suivant une progression beaucoup plus marquée, sont arrivés au chiffre de 42.831.875 marks. Toutes les caisses qui subviennent au paiement des rentes de vieillesse ou d'invalidité, caisses communales, régionales, industrielles, sont placées sous le contrôle de l'office des assurances.

L'office impérial de l'Intérieur n'a pas une mission d'administration proprement dite, mais seulement de

(1) Le pfennig représente le centième du reichsmark, soit 1 centime 1/4.

contrôle sur les différents services placés sous son autorité. Aussi, le personnel de l'office impérial de l'Intérieur est-il relativement restreint ; il ne comprend pas plus de 550 fonctionnaires émergeant au budget.

L'office impérial de la Justice (*Reichsjustizamt*) est dirigé par un Secrétaire d'Etat, assisté de deux directeurs et de six conseillers rapporteurs.

L'attribution principale de cet office est « la préparation des lois de justice impériale ». L'Empire, en effet, a reçu la mission d'élaborer successivement un Code pénal, un Code militaire, un Code de commerce, un Code de procédure civile, un Code de procédure criminelle, un Code maritime et un Code civil.

Afin d'assurer l'exécution des lois d'Empire et l'application des Codes généraux, un tribunal suprême de l'Empire (*Reichsgericht*) a été institué à Leipzig. Nous verrons, en étudiant l'organisation judiciaire de l'Allemagne, qu'il remplit les fonctions de Cour de cassation en matière civile et pénale et de Haute Cour de justice pour statuer sur les accusations de haute trahison et de lèse-majesté contre l'Empereur. Au point de vue administratif proprement dit, le tribunal suprême de l'Empire relève seul de l'office impérial de la Justice. Les autres juridictions sont toutes des juridictions locales, mais la justice rendue par les différents tribunaux des Etats confédérés est, néanmoins, placée sous la surveillance générale du *Reichsjustizamt*.

L'office impérial du Trésor (*Reichsschutzamt*) est dirigé par un Secrétaire d'Etat, assisté d'un directeur, de

huit conseillers-rapporteurs, de trois assesseurs permanents et d'un personnel peu nombreux d'employés.

Le secrétaire d'Etat de la Trésorerie de l'Empire a la direction des services suivants : le trésor de guerre de Spandau, la caisse générale de l'Empire, l'administration de la Dette de l'Empire, les commissariats de l'Empire pour le contrôle des douanes et taxes de consommation. Il s'occupe de l'établissement du budget de l'Empire, des questions monétaires et douanières et des impôts ; mais les impôts, y compris les douanes, étant levés pour l'Empire par les gouvernements des Etats confédérés, l'office impérial du Trésor n'a, en fait, que des attributions restreintes.

Les comptes de l'Empire sont vérifiés par une Cour des comptes de l'Empire allemand (*Rechnungshof des Deutschen Reichs*), qui n'est autre que la Haute Chambre des comptes prussienne (*Preussische Oberrechnungskammer*), siégeant à Postdam.

Ajoutons enfin que la Banque de l'Empire, instituée par la loi du 14 mars 1875 en vue d'arriver à la suppression graduelle des banques locales d'émission et à une circulation fiduciaire commune, a la mission, sous le contrôle de l'administration impériale, de fixer la circulation monétaire dans tout l'Empire d'Allemagne, de faciliter les paiements par compensation, de pourvoir à l'emploi des capitaux disponibles et d'assurer à l'Empire une part de ses bénéfices.

L'office impérial des postes et télégraphes (*Reichspostamt*) est administré par un Secrétaire d'Etat directeur général des postes (*General Postmeister*). Cet of-

fice se subdivise en quatre sections, postes, télégraphes, administration, personnel et états de comptabilité.

A l'office impérial ressortissent les quarante directions supérieures entre lesquelles est réparti le service général de l'Empire.

L'office impérial des Chemins de fer (*Reichseisenbahnamt*) se compose d'un président et de conseillers-rapporteurs, chargés d'exercer sur les chemins de fer le droit de surveillance et de contrôle que la Constitution reconnaît à l'Empire, de veiller à ce que les lois et règlements d'Empire soient exécutés, de poursuivre la réforme des vices d'organisation et des abus, de préparer et de rédiger les règlements et les tarifs.

S'inspirant tout à la fois de préoccupations d'ordre politique, stratégique et commercial, le Chancelier de Bismarck voulait conférer à l'Empire la pleine propriété et l'exploitation de tout le réseau allemand. Maître des voies de transport, l'Empire aurait consacré toutes les ressources des chemins de fer au développement industriel et commercial de l'Allemagne. Le programme du prince de Bismarck a reçu son application en Prusse. Le gouvernement prussien possède et exploite par lui-même presque toutes les lignes établies sur le territoire du royaume. Les États secondaires sont également, pour la plupart, propriétaires de leurs voies ferrées, qui se trouvent enserrées dans les lignes prussiennes. La constitution d'un immense et unique réseau d'Empire est à prévoir.

Les chemins de fer allemands comprennent trois réseaux d'importance différente, entrepris pour répondre

successivement aux besoins du trafic et de l'expansion économique.

Les grandes lignes, *Hauptbahnen*, formant le réseau principal, sont les grandes artères du trafic avec les centres et avec l'étranger. A côté de ces lignes, se branchant sur elles, servant à raccorder les grandes voies ou à les rattacher à certains centres d'importance moindre, sont les lignes accessoires, le réseau secondaire, *Secundarbahnen*, *Localbahnen*, *Nebenbahnen* ou *Meliorationsbahnen*. Ces lignes, moins productives, ont été entreprises beaucoup plus tard que les premières.

Enfin, un troisième réseau, réseau d'intérêt local, dont les lignes portent le nom de *Bahnen niederer Ordener*, *Tertiarbahnen*, ou *Kleinbahnen*, est destiné à desservir les localités écartées. La plupart des lignes de ce réseau sont à voie étroite, tandis que les deux premiers réseaux ont la voie normale, et sont désignées sous ce nom, *Vollsparbahnen* (1).

Auprès de chaque direction de l'Etat siège un Comité consultatif qui, particularité intéressante à relever, comprend des représentants du Commerce, de l'Industrie et de l'Agriculture, élus par les Chambres de commerce, les corporations des marchands, (*Kaufmännische Korporationen*), les associations provinciales agricoles, (*Landwirthsschaftliche Provinzialvereine*) et toute autre corporation pouvant exprimer une opinion autorisée sur les intérêts économiques du pays, les besoins des producteurs et des commerçants régionaux.

(1) Emmanuel Fochier, *Exploitation des chemins de fer par l'Etat en Allemagne.*

L'office impérial de la Marine règle tout ce qui concerne l'administration de la marine. Celle-ci, en moins de trente années, depuis surtout l'avènement de Guillaume II, a pris un essor extraordinaire. Il faut suivre dans les remarquables études de M. Edouard Lockroy, publiées par le journal *Le Temps*, les efforts persévérants de l'Allemagne pour profiter de l'expérience de ses rivales, se former à leur école, créer et développer ses moyens d'action avec une puissance de volonté et un esprit de méthode qui, dans un très court intervalle de temps, ont fait d'une flotte, n'existant qu'à l'état embryonnaire au moment de la formation de l'Empire, l'une des premières marines du monde. Plus de deux milliards et demi, prélevés en grande partie sur l'indemnité de guerre mise à la charge de la France, ont été consacrés depuis 1871 à la marine de l'Empire. La loi du 14 juin 1900 a décidé de doubler, pour l'offensive, la flotte de combat en quatre escadres. Il ne s'agit plus seulement de défendre les côtes de l'Allemagne. Protéger le pavillon allemand dans les mers lointaines, fonder des comptoirs et, au besoin, conquérir, telle est la mission que Guillaume II assigne à sa marine. « La dislocation de l'Empire ottoman, a-t-il déclaré, l'isolement de l'Empire chinois, l'instabilité de plusieurs Etats de l'Amérique méridionale nous ménagent de précieuses occasions. Il nous faut une flotte pour en tirer parti ; il n'y a pas un instant à perdre. »

L'office impérial de la Marine est placé sous l'autorité d'un Secrétaire d'Etat, soumis au contrôle du Chancelier. Une ligne de démarcation très nette sé-

pare les services administratifs des services actifs. Le commandement, que le décret du 30 mars 1889 avait d'abord confié à un amiral placé sous les ordres du Souverain, est, depuis la suppression toute récente de l'*Oberkommando*, exclusivement réservé à l'Empereur. Il est désormais le chef effectif de la Marine, avec l'Etat-Major général, (*Amiralstab*), auquel sont réservées les questions de stratégie et de tactique navale, les questions militaires intéressant les navires qui sont à l'étranger, la mobilisation, en un mot la direction des escadres et des corps de troupes. Du Secrétaire d'Etat chef de l'office impérial de la Marine dépendent tous les services administratifs, les chantiers, les dépôts d'artillerie de marine et de torpilles, les hôpitaux, l'intendance, les établissements d'instruction maritime, l'Observatoire naval allemand (*Deutsche Seewarte*) de Hambourg, l'Observatoire de Wilhelmshaven et le *Chronometer Observatorium* de Kiel.

Toute la population maritime de l'Empire est exempte du service dans l'armée de terre, mais obligée au service dans la marine de guerre impériale. Par population maritime on entend : tous les hommes qui ont navigué ou exercé le métier de la pêche pendant un an au moins sur la haute mer, sur les côtes ou dans les ports ; les charpentiers employés aux travaux maritimes ; les mécaniciens et chauffeurs de la navigation maritime et fluviale. Le service de la marine prend les hommes de 17 à 45 ans, 3 ans dans la marine active, 4 ans dans la réserve ou *Seewehr* de première classe et les 21 années suivantes dans la *Seewehr* de deuxième classe et le *Landsturm*. Ils sont divisés en

deux sections : celle des matelots et celle des chantiers. Le personnel est réparti en 4 escadres à 2 divisions de 4 cuirassés chacune, avec 8 grands et 24 petits croiseurs dans les eaux territoriales, 3 grands et 10 petits croiseurs à l'étranger. Bâtiments et personnel sont entraînés par de continuelles manœuvres à la préparation des luttes navales. L'Allemagne ne veut pour le service d'activité que des éléments jeunes et vigoureux. Ses officiers sont mis à la retraite bien avant les nôtres.

Il n'existe pas d'office impérial de la Guerre. Un chef d'Etat major général, collaborateur immédiat de l'Empereur, est simplement placé à la tête des services militaires de l'Allemagne. Les souverains confédérés, tout en se pliant sous le joug du Chancelier, ont tenu à conserver l'apparence d'une autonomie militaire. D'autre part, le prince de Bismarck n'était peut-être pas sans redouter de voir élever à côté de lui, dans une monarchie militaire, un pouvoir aussi considérable que celui d'un ministre de la Guerre.

L'armée allemande constitue, nous l'avons vu, une seule armée, placée sous le commandement suprême de l'Empereur ; mais, soumise à la législation d'Empire, elle n'est pas cependant administrée par l'Empire.

Elle est divisée en quatre contingents, dont la situation respective diffère.

Les deux contingents de Saxe et de Wurtemberg sont administrés par les ministères de la Guerre de Dresde et de Stuttgard ; ils sont directement subordonnés à

l'Empereur, qui nomme les généraux et les commandants des places fortes, mais sur la présentation des Souverains de chacun de ces Etats.

Le contingent bavarois, en vertu du traité d'alliance de la Bavière avec la Confédération de l'Allemagne du Nord, forme une portion de l'armée allemande ayant son administration particulière, sous la souveraineté de son roi. L'Empereur ne possède pas le droit de nommer les officiers de ce contingent et il ne prend le commandement des deux corps d'armée bavarois qu'au cas de guerre, au jour de la mobilisation.

Enfin, le contingent prussien, qui comprend, outre celui de la Prusse proprement dite, celui des 22 autres Etats allemands, dépend du ministère de la Guerre prussien et est commandé par des officiers qui prêtent tous serment au Roi de Prusse comme chef du contingent et à l'Empereur comme chef suprême de l'armée. Le contingent prussien forme 16 corps d'armée, sur les 20 que comporte l'effectif de l'armée allemande entière, y compris le contingent des deux corps d'armée bavarois.

Le chef d'Etat-Major général a pour mission d'étudier la guerre et de la préparer dans tous ses détails d'organisation. C'est, a-t-on dit (1), « le cerveau militaire de l'Allemagne ; à lui la conception parfois et la maturation toujours des plans stratégiques et tactiques ; au commandement, à l'*adjudantur* et aux troupes leur exécution ».

Le chef d'Etat-Major général a dans ses attribu-

(1) M. l'Intendant Morhain.

tions les services suivants : Etude militaire, géographique et statistique des théâtres de guerre orientaux, centraux, occidentaux ; division des chemins de fer ; direction des transports militaires en temps de paix, préparation des transports pour le cas de guerre ; division de l'histoire militaire, division de géographie et de statistique ; bureau des renseignements ; division trigonométrique ; division topographique.

Le chef d'Etat-major général a sous ses ordres cinq inspecteurs d'armée et le commandant supérieur dans les Marches.

De lui relèvent les commandants de corps d'armée stationnés dans les régions suivantes : 1° Prusse orientale et occidentale ; 2° Poméranie et Bromberg ; 3° Brandebourg ; 4° Saxe (province), Anhalt, Saxe-Altenbourg, les deux Reuss, les deux Schwarzbourg ; 5° Posen et Leignitz ; 6° Breslau et Oppeln ; 7° Westphalie, Dusseldorf, les deux Lippe ; 8° Prusse Rhénane ; 9° Schleswig-Holstein ; régence de Stade, les deux Mecklembourg, les villes Hanséatiques ; 10° Hanovre ; 11° Hesse, Nassau, Grand-Duché de Saxe-Weimar, duchés de Saxe et Waldeck ; 12° Royaume de Saxe ; 13° Wurtemberg ; 14° Bade ; 15° Alsace ; 16° Lorraine ; 17° Dantzig, sans compter les corps d'armée de la garde et les corps d'armée bavarois qui ont leur grand Etat-Major particulier à Munich.

Le système de recrutement de l'armée allemande a été emprunté à la loi militaire prussienne. On sait comment, après Iéna, Napoléon avait, au traité de Tilsitt, imposé à la Prusse l'obligation de limiter ses troupes à un effectif de 45.000 hommes. Le gouverne-

ment vaincu respecta la lettre du traité, mais il abrégea la durée du service en renvoyant dans leurs foyers les soldats pourvus d'une instruction militaire suffisante. Ceux-ci étaient remplacés dans les cadres par des recrues, de telle sorte que le jour où, en 1813, le peuple se leva en masse pour « la guerre de la délivrance », il put mettre en ligne une armée de 200.000 hommes exercés. A la suite de la bataille de Leipzig fut promulguée la loi du 3 septembre 1814 organisant la *Landwehr*. Ce mot, dans sa traduction littérale, signifie *défense du pays*.

La loi de 1814 est restée, en principe, la charte fondamentale de l'armée allemande. Elle avait pour base la nouveauté hardie du service obligatoire pour tous les citoyens. L'article 57 de la Constitution de l'Empire a étendu cette règle fondamentale à toute l'Allemagne. Il déclare : « Tout Allemand est astreint au service militaire et ne peut se faire remplacer dans l'accomplissement de ce devoir. » Le service militaire est accompli successivement dans les rangs de l'armée active, de la réserve, de la *Landwehr* et du *Landsturm*.

Si le service est obligatoire pour tous, la durée du service n'est pas uniforme.

Soucieux de ne pas entraver les carrières libérales, la loi allemande admet, pour les jeunes gens justifiant d'une culture intellectuelle déterminée par les règlements, l'institution du volontariat d'un an. Les volontaires d'un an sont tenus de s'équiper et de s'entretenir à leurs frais.

D'autre part, les instituteurs primaires ne sont astreints qu'à une année de service actif.

Enfin, il y a des distinctions à faire, quant à la durée du service, entre les différentes armes.

La loi de 1893 a établi le service effectif de deux ans pour l'infanterie. Tous les fantassins servent deux ans seulement dans l'armée active, sauf la faculté pour l'Empereur de maintenir le contingent un an de plus sous les drapeaux. Ils servent ensuite cinq ans dans la réserve, cinq ans dans le premier ban de la *Landwehr*, sept ans dans le second.

Les cavaliers et artilleurs à cheval servent effectivement : trois ans dans l'armée active, quatre ans dans la réserve, trois ans dans le premier ban de la *Landwehr*, neuf ans dans le second.

On voit que la durée totale du service est de dix-neuf ans. Les cavaliers et les artilleurs à cheval, astreints à une durée plus longue de service actif que les fantassins, sont, à titre de compensation, retenus moins longtemps dans la réserve et dans le premier ban de la *Landwehr*.

Tous les hommes sortis de la *Landwehr* et âgés de 39 à 45 ans, ainsi que tous les Allemands âgés de 17 à 39 ans qui ont été dispensés du service actif, font partie du *Landsturm*. De même que la *Landwehr*, le *Landsturm* est divisé en deux bans. Le premier comprend tous les allemands âgés de 17 à 39 ans, qui ne font partie ni de l'armée ni de la marine. Le deuxième comprend tous les hommes de 39 à 45 ans.

La *Landwehr*, au cas de mobilisation, doit marcher comme l'armée active.

Le *Landsturm* n'est réuni que si l'ennemi menace d'envahir le territoire de l'Empire. La levée du *Land*-

sturm a lieu en vertu d'une ordonnance impériale, qui détermine en même temps l'étendue de la levée. Au cas de « besoins extraordinaires », les troupes de la *Landwehr* peuvent être complétées à l'aide des hommes du *Landsturm*.

Aux termes de la loi de 1893, le contingent actif devait s'élever à 479.229 hommes. La loi du 25 mars 1899 a prévu et réglé la progression de l'effectif de paix du 1[er] octobre 1899 au 31 mars 1904 ; il doit atteindre le chiffre de 495.500 hommes, en dehors des volontaires d'un an (1).

Le recrutement est régional. Chaque région de corps d'armée (*Armeekorpsbezirk*) comprend 2 divisions, 4 brigades et 17 districts de bataillons de *Landwehr*.

Les ecclésiastiques catholiques sont inscrits dans la réserve de dépôt. (*Ersatzreserve*), avec exemption d'exercices, sous la condition qu'ils seront ordonnés prêtres « avant le 1[er] avril de la septième année de leur obligation au service ».

Il n'existe pas, pour l'Empire, un office central de l'Instruction publique. Sauf le contrôle que la Commission scolaire placée près de l'office de l'Intérieur est appelée à exercer sur les établissements autorisés à délivrer les certificats d'aptitude pour le service militaire d'un an, chacun des Etats confédérés organise à son gré l'enseignement public, mais, nulle part, il n'est plus développé qu'en Allemagne. Les écoles sont partout ; le moindre village a son palais scolaire.

(1) P. Jousset, *L'Allemagne contemporaine*.

Le devoir des parents d'envoyer leurs enfants aux écoles primaires est tellement enraciné dans toutes les habitudes légales et morales de l'Allemagne, qu'il est résumé en un seul mot, *Schulpflichtigkeit*, devoir d'école. Il correspond, dans l'ordre intellectuel, au *Dienstpflichtigkeit* ou service militaire. Dans ces deux mots sont, aux yeux de l'Allemand, les bases de la vraie civilisation qui, suivant la parole de Victor Cousin, « se compose à la fois de lumière et de force ».

L'instruction publique dans l'Empire d'Allemagne comprend les établissements suivants :

Les salles d'asile ou écoles gardiennes, désignées sous le nom gracieux de *Kindergarten*, jardins d'enfants, sont installées dans des bâtiments entourés d'arbres et de pelouses pour recevoir les enfants de 2 à 6 ans.

Les écoles primaires ou élémentaires sont ouvertes à tous les enfants de 6 à 10 ans et les écoles bourgeoises, (*Bürgerschulen*) à tous les enfants de 10 à 15 ans.

Les unes et les autres assurent l'instruction primaire, qui est obligatoire. Elle comprend l'enseignement de la religion, de la langue allemande, de l'écriture, de l'arithmétique, de la physique, de l'histoire naturelle, de la géographie, du dessin, de la gymnastique, du travail manuel et du chant.

Les écoles réelles, (*Realschulen*), donnent un enseignement analogue à celui de nos établissements d'enseignement secondaire spécial. Elles sont destinées aux jeunes gens se préparant aux carrières industrielles ou commerciales ou à certaines situations administratives.

Les gymnases ou *gymnasien* assurent l'enseignement secondaire et correspondent aux classes d'humanités et aux classes supérieures de nos lycées.

Des écoles professionnelles techniques, commerciales, industrielles, complètent l'enseignement préparatoire des *Realschulen*.

Enfin, au-dessus de tous ces établissements, les Universités qui réunissent les quatre facultés de théologie, de droit, de médecine et de philosophie, distribuent l'enseignement supérieur. L'Allemagne est la terre classique des Universités. Ce sont autant de centres actifs, où la science est en perpétuelle évolution, avec un état-major de plus de 2.000 maîtres et une armée de plus de 25.000 travailleurs. L'identité d'organisation et l'esprit de fraternité régnant entre les vingt-deux Universités de l'Empire permettent aux étudiants de passer d'une Université à l'autre, de venir écouter à Berlin, à Leipzig, à Munich, à Halle, à Tübing les maîtres les plus renommés, « en faisant le tour de la Patrie allemande ». La vitalité de ces Universités est telle qu'elles suffisent, par la force des intérêts qu'elles groupent autour d'elles, à créer des villes. Il y a les villes universitaires comme il y a les cités industrielles.

L'organisation administrative des Universités allemandes est de forme républicaine, élective et aristocratique. La plus haute autorité est le Sénat académique, ayant à sa tête un Recteur, (*Rector magnificus*), qui en est le Pouvoir exécutif. Sénat et Recteur sont élus par le suffrage universel des maîtres. L'administration des finances et de la juridiction ordinaire est confiée,

sous la haute direction du Sénat et du Recteur, à trois fonctionnaires spéciaux nommés à vie : le Juge, le Secrétaire et le Questeur. L'Etat est représenté auprès de l'Université par un Curateur, nommé par le Souverain et chargé de contrôler les actes de l'Université, de surveiller sa gestion financière, d'assurer l'application de ses statuts et de la faire bénéficier, dans la mesure où il le juge convenable, des libéralités gouvernementales. Il projette au dessus de ces Républiques, comme les appelait Herder, « l'ombre impériale ».

Toutes ces Universités sont des Universités d'Etat. L'Allemagne ne connaît pas la liberté d'enseignement dans le sens que nous attachons à ce mot ; elle n'admet pas ce qu'on appelle « la concurrence externe », la fondation d'écoles rivales, chargées de cultiver la science ou d'en distribuer les résultats au nom d'un parti ou d'une secte ; mais elle pratique la liberté « interne », ouvrant ses chaires à toutes les écoles, à toutes les doctrines, à toutes les confessions. L'indépendance la plus complète règne dans ces Universités, qui forment, au milieu de l'Empire, des corporations, douées d'une véritable autonomie, jouissant du droit de propriété, du pouvoir de recruter, comme elles l'entendent, leurs élèves et leurs maîtres, professeurs en titre et professeurs libres, (*privat docenten*), de fixer leurs programmes, de s'administrer elles-mêmes, sous la haute surveillance du Gouvernement, et investies sur les étudiants d'une action disciplinaire très étendue.

Les différents offices impériaux dont nous avons ré-

sumé les principales attributions pourvoient à l'accomplissement de leur mission par l'intermédiaire des fonctionnaires d'Empire.

« Est fonctionnaire d'Empire, déclare l'article 1er de la loi du 31 mars 1873, tout fonctionnaire nommé soit par l'Empereur, soit d'après les prescriptions de la Constitution de l'Empire, et obligé d'obéir aux ordres de l'Empereur. »

On distingue deux catégories de *fonctionnaires d'Empire* :

a) Ceux qui sont nommés par l'Empereur directement ou en vertu de sa délégation expresse ; ce sont les fonctionnaires impériaux *immédiats ;*

b) Ceux qui, nommés par un Souverain allemand, entrent au service de l'Empire et sont tenus d'obéir aux ordres de l'Empereur. Ce sont les fonctionnaires impériaux *médiats*.

La loi d'Empire du 31 mars 1873, complétée par les lois des 21 avril 1886 et 25 mai 1887, constitue un véritable Code, qui règle avec un soin scrupuleux les droits et les devoirs des fonctionnaires.

Nul ne peut être nommé fonctionnaire d'Empire s'il ne réunit les conditions suivantes :

a) Une conduite irréprochable et l'absence d'antécédents judiciaires ;

b) Une capacité et une instruction en rapport avec l'emploi recherché et attestées par de multiples examens professionnels ;

c) Le dépôt d'un cautionnement au cas où le fonctionnaire a gestion de deniers publics ;

d) La prestation du serment professionnel ainsi

conçu : « Je jure, devant Dieu tout-puissant et qui sait tout, fidélité et obéissance à Sa Majesté l'Empereur ; je jure d'observer les lois et de remplir tous les devoirs de ma charge, avec toutes mes connaissances et du mieux que je pourrai. »

L'accès des fonctions publiques est, on peut le dire, hérissé d'obstacles. Stage obligatoire, examens répétés, rien n'est négligé pour assurer la capacité du postulant et exclure le favoritisme. Une fois investi de son titre de nomination, le fonctionnaire ne dépend pas de l'arbitraire d'un chef ; il ne peut être destitué qu'après enquête régulière, sur l'avis d'une Chambre de discipline, composée de sept membres. L'appel est ouvert devant la Cour de discipline de l'Empire, composée de onze membres, qui se réunit au siège du Tribunal suprême de l'Empire, à Leipzig. Les membres de la Chambre et de la Cour de discipline sont nommés par l'Empereur, sur la proposition du *Bundesrath*.

Des pensions de retraite généreusement calculées sont réservées aux fonctionnaires et à leurs veuves. La veuve ou les descendants légitimes d'un fonctionnaire ont droit à l'intégralité de son traitement pendant le mois qui suit son décès et pendant le trimestre suivant. C'est ce qu'on appelle le quartier de grâce (*Graden quartel*). Au cas de mobilisation ou d'appel sous les drapeaux, la loi pourvoit à ce que les fonctionnaires n'éprouvent aucun préjudice dans leur situation administrative. Leur place, leurs appointements, leur rang d'ancienneté, avec tous les droits qui en dérivent, leur sont conservés pendant le temps qu'ils passent au service militaire. Quand le service impose des voyages

ou des déplacements, les fonctionnaires ont droit à des indemnités journalières, à des frais de route ou de déménagement, variables suivant qu'ils sont célibataires ou mariés.

Mais si des garanties fortement organisées protègent la situation des fonctionnaires, lourds sont les devoirs et la responsabilité qui leur sont imposés. On exige d'eux un travail incessant, une diligence de tous les instants et une initiative peu ordinaire dans les bureaucraties. Au lendemain d'Iéna, le baron de Stein adressait à ses subordonnés des instructions demeurées célèbres pour leur interdire, dans les affaires de leur compétence, de jamais solliciter les conseils d'un supérieur, le devoir s'imposant à eux d'agir dans les limites de leur indépendance et sous leur entière responsabilité.

Ces traditions sont toujours en honneur dans l'Empire allemand. L'Allemagne a le bonheur d'ignorer ce mandarinat administratif, où l'exercice de la fonction publique consiste à réduire le travail au strict minimum et à reculer devant toute initiative dans la crainte de troubler par quelque accident la quiétude d'un doux *farniente*. Préparée à sa tâche par de fortes études, admirablement recrutée, soumise à une discipline de fer, avertie que les Chambres de discipline n'hésiteront pas à prononcer, soit la destitution pour le moindre manquement au devoir professionnel, soit la mise à la retraite d'office, si les facultés intellectuelles ou physiques viennent à faiblir, étrangère aux préoccupations d'ordre politique et entièrement soustraite à l'influence des politiciens, l'administration

allemande apporte dans l'accomplissement de sa tâche des habitudes d'exactitude, d'ordre et d'activité, qui peuvent, légitimement, faire d'elle un objet d'admiration et d'envie pour d'autres nations. Elle a vraiment mérité d'être appelée « l'administration la plus laborieuse du monde » (1).

L'administration et l'armée représentent l'action toute-puissante de la discipline, inspirée par un idéal commun. Lorsqu'on cherche à se rendre compte du gouvernement de l'Empire, on arrive à cette conclusion que tous, Empereur, Chancelier, Secrétaires d'Etat, fonctionnaires civils et militaires sont les ouvriers de la même œuvre : la patrie allemande, *Deutsches Vaterland*. Tous n'ont qu'un même mot d'ordre : la Patrie avant tout, sa richesse avant tout, sa suprématie avant tout. C'est la force organisée, la force en mouvement vers un but grandiose et précis, la force attractive qui tend invinciblement à réunir autour d'un même sceptre, sous une même Constitution, dans une même fusion d'intérêts, Etats, peuples et races de langue allemande.

(1) M. Ernest Lavisse, *Etudes sur l'histoire de Prusse*.

III

LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES DE L'EMPIRE

III

LES ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES DE L'EMPIRE

Le Conseil fédéral (*Bundesrath*) et l'Assemblée d'Empire (*Reichstag*).

Deux Assemblées concourent en Allemagne au vote des lois d'Empire : le Conseil fédéral ou *Bundesrath* et l'Assemblée d'Empire ou *Reichstag*. Nous nous occuperons dans un même chapitre, divisé en deux sections distinctes, des deux branches du Pouvoir législatif dans l'Empire allemand ; mais nous tenons à rappeler immédiatement, pour prévenir toute fausse interprétation, que le *Bundesrath* ou Conseil fédéral ne saurait être assimilé à une Chambre Haute dans un gouvernement parlementaire. Il ne se recrute pas dans un patriciat héréditaire ; il ne se compose pas de membres nommés par l'Empereur ou désignés par un collège électoral spécial ; ce n'est ni une Chambre des Pairs ni un Sénat ; à côté du Reichstag, issu du suffrage universel, et représentant le peuple Allemand, c'est la réunion des plénipotentiaires des différents Etats, agissant en vertu d'instructions précises de leurs gouvernements res-

pectifs, continuant, dans une certaine mesure, l'ancienne Diète des monarques et des villes libres, et exerçant, simultanément, les attributions d'une Assemblée législative, d'un Conseil de gouvernement et d'une sorte de tribunal fédéral.

SECTION I

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DU CONSEIL FÉDÉRAL (*Bundesrath*)

Organisation du Bundesrath.

Aux termes de l'article 6 de la Constitution, « le Conseil fédéral, (*Bundesrath*), se compose des mandataires plénipotentiaires, (*Bevollmächtige*), des souverains et des gouvernements faisant partie de la Confédération.

« Le droit de voter s'y répartit dans la proportion suivante : la Prusse, avec les anciennes voix de Hanovre, de la Hesse électorale, de Nassau et de Francfort a 17 voix ; la Bavière 6, la Saxe 4, le Wurtemberg 4, Bade 3, Hesse 3, Mecklembourg-Schwerin 2, Brunswich 2 ; chacun des autres Etats ou villes a 1 voix, ce qui fait un ensemble de 58 voix.

« Chaque Etat de la Confédération peut nommer au Conseil fédéral autant de plénipotentiaires qu'il y a de voix ; cependant, la totalité des voix qui lui appartiennent ne peut être donnée qu'unitairement ».

Les membres du *Bundesrath*, plénipotentiaires des différents Etats, sont tous des fonctionnaires de ces Etats, ministres, chefs de service, Conseillers d'Etat, Conseillers intimes, bourgmestres des villes libres, etc.

Ils sont nommés par les gouvernements des Etats confédérés et reçoivent d'eux l'indication très nette de l'attitude qu'ils devront observer.

« Ce qu'exprime le vote du fondé de pouvoir au Bundesrath, écrit le professeur Laband, ce n'est pas sa volonté subjective ni l'avis personnel de son prince, mais la volonté publique de l'Etat membre de la Confédération. »

De ce principe découlent, notamment, les conséquences suivantes :

a) Comme ce ne sont pas les plénipotentiaires, à titre personnel, mais les Etats qui sont investis du droit de suffrage au Conseil fédéral, tous les représentants d'un même Etat sont tenus de voter dans le même sens, « unitairement », suivant les termes de la loi constitutionnelle ;

b) Le nombre de voix dont dispose un Etat au Bundesrath est absolument indépendant du nombre de plénipotentiaires qui se trouvent siéger au Conseil fédéral en qualité de représentants de cet Etat ;

c) La qualité de membre du Bundesrath est incompatible avec celle de membre du Reichstag, parce que la même personne ne saurait, en faisant partie des deux Assemblées, être exposée à émettre des votes contradictoires au Conseil fédéral, où elle serait liée par les instructions de son gouvernement, et à l'Assem-

blée d'Empire, où elle aurait le devoir d'exprimer son sentiment personnel.

En revanche, les membres du Bundesrath ont entrée au Reichstag, avec le droit d'y défendre les vues de leur gouvernement, même lorsqu'elles n'ont pas prévalu au sein du Conseil fédéral.

La présidence du Bundesrath et la direction de ses travaux appartiennent au Chancelier de l'Empire, qui est autorisé à se faire remplacer par tout autre membre de l'Assemblée qu'il délègue spécialement à l'effet de le suppléer.

Chacun des membres du Conseil a le droit de formuler des propositions et de les développer. Le président est tenu de les mettre en délibération.

Les décisions, sauf dans certains « cas réservés », sur lesquels nous aurons à revenir, sont prises à la majorité simple.

« Les voix non représentées ou non munies d'instructions ne sont pas comptées.

« Dans les décisions sur une question qui, d'après le pacte fédéral, n'est pas commune à tout l'Empire, les seules voix qui comptent sont celles des Etats pour lesquels la question à résoudre est commune. » (Constitution, article 7.)

En cas de partage, la voix présidentielle est prépondérante.

Le Bundesrath est réuni au moins une fois par an et doit être convoqué toutes les fois que le tiers de ses membres le réclame.

L'Empereur, déclare l'article 4 de la Constitution,

« a le devoir d'assurer aux membres du Conseil fédéral la protection diplomatique d'usage ».

Nous avons déjà eu occasion de faire observer que le Bundesrath pouvait être appelé à siéger sans qu'il fût nécessaire de réunir en même temps le Reichstag en vue de la préparation des travaux parlementaires.

Attributions du Bundesrath.

Les attributions du Bundesrath sont multiples.

Il apparaît d'abord comme un organe législatif.

« Le Pouvoir législatif de l'Empire, porte l'article 5 de la Constitution, est exercé par le Bundesrath et le Reichstag. L'accord des deux majorités des deux Assemblées est nécessaire et suffisant pour édicter une loi de l'Empire. »

Et l'article 7 ajoute.

« Le Bundesrath prononce sur les projets à présenter au Reichstag et sur les décisions prises par lui. »

Il résulte de ces textes que tous les projets de loi, sans exception, y compris le budget, sont préparés par le Bundesrath avant d'être soumis au Reichstag. Le Conseil fédéral les examine à nouveau, après le vote du Reichstag, pour autoriser l'Empereur à les promulguer.

Mais le Bundesrath n'est pas seulement investi du droit de concourir à la confection des lois. D'après l'article 9, n°s 2 et 3, de la Constitution de l'Empire, il statue sur « les règlements et ordonnances d'administration nécessaires à l'exécution des lois de l'Empire, en tant qu'elles ne contrarient en rien la loi elle-

même », et sur « les vices qui pourront se produire dans l'exécution des lois de l'Empire, des règlements et ordonnances ci-dessus mentionnés ».

C'est ce qu'on appelle le pouvoir d'ordonnance, (*Verordnungsgewalt*). Le Bundesrath émet des instructions administratives, a le pouvoir réglementaire, va même jusqu'à sanctionner ses règlements par l'établissement de pénalités. Chambre haute au point de vue de la rédaction des lois, il est, au point de vue de ce que nous appellerions les règlements d'administration publique, une sorte de Conseil d'Etat. Ajoutons qu'aux termes de l'article 35 de la Constitution, « les rapports faits par les fonctionnaires d'Empire sur les défectuosités remarquées dans l'exécution de la législation commune sont soumis au Bundesrath ».

Le Bundesrath est même, dans une certaine mesure, un pouvoir administratif et un pouvoir politique.

Parmi les fonctionnaires d'Empire, il en est que l'Empereur ne peut nommer « qu'après avoir entendu le Bundesrath ». C'est ainsi que les fonctionnaires chargés du contrôle des autorités douanières et fiscales et les consuls sont désignés sous son approbation. Il a le droit de proposer au choix de l'Empereur les membres de la Cour des Comptes, les juges du Tribunal suprême de l'Empire, ainsi que le procureur général (*Oberreichsanwalt*) et les procureurs impériaux (*Reichsanwälte*) près cette juridiction, les membres des Chambres de discipline et de la Cour de discipline pour les fonctionnaires, les membres de l'administration impériale des fonds des Invalides, de la direction de la

Banque de l'Empire, les membres de l'Office impérial des assurances, à l'exception de ceux que doivent élire les directeurs des associations et les représentants ouvriers.

Certains actes gouvernementaux ne peuvent être accomplis par l'Empereur que d'accord avec le Bundesrath. C'est ainsi que l'assentiment du Conseil fédéral est indispensable :

a) Pour déclarer la guerre, à moins qu'il n'y ait attaque du territoire ou des côtes de l'Empire (Constitution, art. 11, n° 1) ;

b) Pour conclure avec des Etats étrangers des traités se rapportant à des objets du domaine de la législation de l'Empire (Constitution, article 11, n° 2) ;

c) Pour prononcer la dissolution du Reichstag.

Le Bundesrath a des prérogatives particulières en ce qui concerne la gestion des finances.

Le Chancelier est tenu de lui rendre compte, chaque année, de tous les revenus de l'Empire et le Conseil fédéral lui octroie décharge (Constitution, article 72).

L'Empereur ne peut disposer du trésor de guerre de l'Empire qu'à la condition de s'assurer de l'assentiment du Bundesrath. La commission de la dette de l'Empire présente à cette Assemblée un rapport annuel sur l'état du trésor de guerre (Loi du 11 novembre 1887, § 6, art. 2).

Les ordonnances du Chancelier concernant la frappe de la monnaie d'or sont soumises à l'approbation du Bundesrath (Loi du 4 septembre 1871, § 6, sect 2).

Le Bundesrath a un large pouvoir de surveillance sur la Banque de l'Empire (Loi du 14 avril 1875, art. 36, 40, 41, 44, 47).

Enfin, le Bundesrath est parfois un tribunal.

Nous savons qu'il est armé du droit de « contraindre par voie d'exécution les Etats confédérés à remplir leurs devoirs fédéraux » (Constitution, article 19).

Il joue le rôle d'arbitre légal entre les Etats confédérés et il prononce sur les dénis de justice commis à l'intérieur d'un Etat lorsque les voies de droit sont épuisées.

C'est ce qui ressort des articles 76 et 77 de la Constitution.

Article 76 : « Les conflits entre les différents Etats de la Confédération, en tant qu'il ne sont pas de droit privé et partant justiciables des tribunaux compétents, sont vidés par le Bundesrath, à la demande d'une des parties.

« Les différends constitutionnels survenus dans des Etats confédérés seront portés, sur la demande de l'une des parties, devant le Bundesrath, qui les réglera à l'amiable ; en cas de non réussite, la législation de l'Empire interviendrait.

Article 77 : « Si, dans un Etat fédéré, se présente le cas d'un déni de justice et qu'une aide suffisante ne puisse être obtenue par voie légale, le Bundesrath est tenu de recevoir les plaintes relatives à des dénis de justice, de juger d'après les lois qui existent dans l'Etat fédéré intéressé et de faire en sorte que le gouvernement fédéré qui a donné lieu à la plainte procure l'aide judiciaire. »

Pour permettre au Conseil fédéral de remplir ses multiples attributions, les membres du Bundesrath sont répartis en 11 commissions. (*Ausschüsse*), à savoir :

1° Commission de l'armée de terre et des fortifications (7 membres) ;

2° Commission de la Marine (5 membres) ;

3° Commission des Douanes et des Impôts (9 membres) ;

4° Commission du Commerce intérieur et extérieur (8 membres) ;

5° Commission des Chemins de fer, des Postes et des Télégraphes (8 membres) ;

6° Commission de la Justice (9 membres) ;

7° Commission de la comptabilité, qui est en quelque sorte la commission du Budget du Bundesrath (5 membres) ;

8° Commission d'Alsace-Lorraine (10 membres) ;

9° Commission de la Constitution (7 membres) ;

10° Commission des règlements administratifs (7 membres).

Dans chacun de ces Comités, 4 Etats fédéraux au moins doivent être représentés, outre l'Etat présidentiel, le royaume de Prusse. Chaque Etat ne dispose que d'une voix.

Dans la commission de l'armée de terre et des fortifications, la Bavière a un siège permanent. Tous les autres membres sont nommés par l'Empereur.

Dans la commission de la Marine, tous les membres sont nommés par l'Empereur.

Les membres des autres commissions sont choisis par le Bundesrath.

La cinquième commission, la commission des Affaires Etrangères est composée des plénipotentiaires des royaumes de Bavière, de Saxe et de Wurtemberg

et de deux plénipotentiaires des autres Etats, choisis tous les ans par le Bundesrath. La présidence de cette commission appartient à la Bavière ; la Prusse n'y est pas représentée. La commission des Affaires Etrangères n'a point, du reste, ainsi qu'on pourrait le supposer, à s'immiscer dans les relations de l'Empire avec les puissances de l'extérieur. Elle constitue exclusivement un instrument de communication entre l'Empire et les gouvernements confédérés.

Indépendamment des commissions instituées par la Constitution elle-même, le Bundesrath est maître de charger des commissions « extraordinaires » d'instruire des affaires déterminées.

La mission des commissions consiste :

a) à rassembler tous éléments utiles d'information pour permettre à l'assemblée générale du Bundesrath de décider en connaissance de cause ;

b) à statuer sur certaines affaires que la loi leur donne pouvoir de trancher définitivement ;

c) à exercer, dans les conditions légales, le droit de présentation ou d'élection pour certaines fonctions publiques ;

d) à contrôler les actes de l'administration.

Les commissions ont un caractère de permanence. Elles sont nommées pour une période d'une année et peuvent être réunies dans l'intervalle des sessions.

Les sessions du Bundesrath sont, en général, divisées en deux parties. Les affaires importantes, notamment les projets de loi, sont examinés, à partir d'une date fixée par le Chancelier, dans un certain nombre de séances auxquelles assistent « les premiers fondés de

pouvoir », c'est-à-dire les ministres des différents gouvernements. Le Bundesrath a alors l'aspect d'un Congrès, où siègent les hommes d'Etat les plus marquants de l'Allemagne. Les questions délicates une fois réglées, les ministres regagnent leurs pays respectifs et se font suppléer à Berlin par de hauts fonctionnaires ; c'est la seconde partie de la session, consacrée à l'expédition des affaires courantes.

Nous avons dit qu'en principe les décisions du Bundesrath étaient prises à la majorité des voix, tous les représentants d'un même Etat votant *unitairement* et la voix de la Prusse étant prépondérante au cas de parité de suffrages exprimés. Mais, dans certaines circonstances spécifiées par la Constitution et auxquelles nous avons eu occasion déjà de faire allusion dans les chapitres précédents, la majorité numérique ne suffit pas pour entraîner un vote. Ainsi, toute modification à la Constitution se trouve repoussée par le fait seul que 14 voix se sont prononcées *contre* (article 78). D'où la conséquence qu'aucun changement au pacte fédéral ne peut être admis sans l'assentiment de la Prusse, qui dispose de 17 suffrages.

Les droits reconnus par le pacte fédéral à certains Etats confédérés ne peuvent être supprimés ou transformés que du consentement des intéressés (même article de la Constitution).

Enfin, l'adhésion de la Prusse est, nous le savons déjà, indispensable en ce qui concerne les projets de loi relatifs à l'organisation de l'armée, de la marine, des douanes et des impôts indirects (Constitution, articles 5 et 35).

SECTION II

ORGANISATION ET ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE D'EMPIRE (REICHSTAG)

Organisation du Reichstag.

La composition du Reichstag. — Les circonscriptions électorales. — L'électorat. — Les listes d'électeurs. — Les formalités du scrutin. — Le commissaire de l'élection et le recensement des votes. — L'éligibilité et la vérification des pouvoirs. — Les immunités parlementaires. — Le caractère des luttes électorales.

La véritable Assemblée législative de l'Empire, la seule tout au moins dans laquelle il soit possible de voir une Assemblée parlementaire, est le *Reichstag*. En face du syndicat des souverains représentés par leurs plénipotentiaires au Bundesrath, le Reichstag personnifie le peuple allemand, « l'unité nationale fondée sur l'indigénat commun ».

L'article 21 de la Constitution impériale dit : « Le Reichstag est élu par le suffrage universel, directement et au scrutin secret. »

L'article 29 ajoute :

« Les membres du Reichstag représentent la nation entière et ne sont liés par aucunes instructions ou mandats. »

C'est ce qui différencie si profondément l'Assemblée d'Empire du Conseil fédéral.

Le Reichstag se compose de 397 députés, ainsi répartis pour chacun des Etats de l'Empire : Prusse 236, Bavière 48, Saxe 23, Wurtemberg 17, Bade 14, Hesse 9, Mecklembourg-Schwerin 6, Grand-Duché de Saxe 3, Oldenbourg 3, Brunswick 3, Saxe-Meiningen 2, Saxe-Cobourg-Gotha 2, Anhalt 2, Hambourg 3, Alsace-Lorraine 15. Les 11 autres Etats ont chacun 1 député.

La répartition des sièges législatifs est régie, en principe, par les trois règles suivantes :

a) Chaque Etat confédéré, quel que soit le chiffre de sa population, a droit à être représenté par un député au moins ;

b) Chaque Etat a droit à autant de députés que sa population comprend de fois le chiffre de 100.000 habitants ;

c) Si le nombre des habitants n'est pas exactement divisible par 100.000, toute fraction supplémentaire supérieure à 50.000 habitants doit être assimilée à une fraction de 100.000 habitants.

Il suffit de jeter les yeux sur le tableau des circonscriptions électorales de l'Empire pour reconnaître que la répartition des sièges législatifs est loin d'assurer à l'Allemagne une représentation vraiment proportionnelle à sa population.

Tous citoyens majeurs de 25 ans et inscrits sur les listes électorales sont électeurs pour le Reichstag dans l'Etat confédéré où ils sont respectivement domiciliés. Il a paru au législateur allemand que l'âge de 25 ans

était une condition nécessaire de la maturité du vote.

L'exercice du droit électoral est suspendu pour les militaires des armées de terre et de mer tant qu'ils se trouvent sous les drapeaux, mais les militaires en congé et les employés de l'administration militaire conservent le droit de voter.

Sont exclus de l'électorat :

a) Les individus en tutelle ou en curatelle ;

b) Les faillis ;

c) Ceux à qui la plénitude de l'exercice des droits civiques a été retirée à la suite d'une décision judiciaire ;

d) Ceux qui reçoivent des secours de la commune, qui mendient ou qui ont vécu d'aumônes pendant l'année de l'élection ou pendant l'année précédente.

L'inscription sur la liste électorale est la condition nécessaire du droit de vote.

Les listes électorales n'ont pas en Allemagne le caractère de permanence qu'elles affectent chez nous. Elles sont dressées à l'occasion des élections générales (article 8 de la loi électorale de 1869, articles 1 et 4 du règlement fédéral de 1870). Elles doivent être rendues publiques quatre semaines au plus tard avant le jour fixé pour le vote.

Les listes arrêtées en vue des élections générales sont valables, pendant une année, pour toute élection partielle rendue nécessaire par suite d'option, d'invalidation, de démission ou de décès. De nouvelles listes sont rédigées au cas de dissolution. L'année écoulée, de nouvelles listes doivent être dressées pour toute élection, même partielle.

La confection des listes électorales est confiée aux municipalités. La demande d'inscription doit être formulée trois semaines au plus tard avant le jour du scrutin. Une résidence d'un mois est à la fois nécessaire et suffisante pour permettre l'inscription.

Tout citoyen peut protester contre la confection des listes électorales.

La réclamation est non avenue si elle n'est pas présentée dans la huitaine qui suit la publication des listes. L'autorité compétente pour prononcer sur les demandes en rectification varie suivant les Etats. C'est tantôt l'administration municipale, tantôt un représentant du pouvoir central, tantôt le commissaire électoral qui, nous le verrons plus loin, est désigné dans chaque collège pour la surveillance et le recensement des votes. La décision sur les réclamations soulevées doit intervenir dans les trois semaines qui suivent la publication des listes. Le vingt-deuxième jour après cette publication, c'est-à-dire huit jours avant l'élection, les listes sont définitivement closes et toutes les voies de recours sont fermées.

Les députés au Reichstag sont élus au scrutin uninominal, par circonscription.

Le jour du vote est fixé pour tout l'Empire par décret impérial. Sauf au cas de dissolution du Reichstag, où les collèges électoraux doivent être convoqués dans les soixante jours qui suivent, le gouvernement impérial est libre de déterminer à son gré la date du vote. Il n'est nullement tenu de choisir un dimanche ou un jour de fête légale. A diverses reprises, les élections ont eu lieu à des jours ouvrables, dans le but peu dis-

simulé d'écarter du scrutin les électeurs qui vivent péniblement du produit de leur travail. Seule, l'heure du scrutin est réglée par la loi. Le vote a lieu, forcément, de 10 heures du matin à 6 heures du soir.

La répartition des circonscriptions en sections de vote appartient, en général, aux municipalités dans les villes et aux directeurs des cercles, représentants du pouvoir central, dans les campagnes. Les sections doivent, autant que possible, se confondre avec les communes, mais plusieurs communes peu importantes peuvent être réunies et celles où le chiffre de la population excède 3.500 habitants sont subdivisées.

L'autorité compétente pour fixer les sections de vote détermine les locaux où le scrutin aura lieu et nomme un président et un suppléant pour chaque section. Le président choisit le secrétaire et les assesseurs chargés de l'assister. Leur nombre varie de trois à six. Les fonctions de président, de secrétaire et d'assesseur pour les opérations électorales dans les collèges et sections de vote ne peuvent être confiées, dit la loi, « qu'à des citoyens n'exrçant pas de fonction administrative ».

Enfin, le pouvoir central, par lui-même ou par ses représentants, désigne un *Commissaire de l'élection* pour chaque circonscription. Cet agent peut être un fonctionnaire. Il a pour mission de surveiller la régularité des opérations électorales et de procéder au recensement des votes. Son rôle offre quelque analogie avec celui du *Returning officer*, sous la direction duquel il est procédé aux élections anglaises (1).

(1) V. tome I, p. 62 et suiv.

La loi électorale est affichée dans la salle du scrutin.

Le vote est secret, mais sans que le législateur ait cru nécessaire d'organiser les garanties que nous avons trouvées en Angleterre et en Belgique pour assurer la sincérité du scrutin. Chaque électeur remet lui-même son bulletin au président du bureau, qui le dépose dans l'urne. Les bulletins sont refusés s'ils ne sont pas sur papier blanc, sans marque extérieure et pliés de telle sorte qu'il soit impossible de lire le nom du candidat.

La loi n'exige pas de l'électeur qu'il produise une carte électorale. Il suffit qu'il déclare son nom et son adresse. Si le nom et l'adresse correspondante figurent sur la liste électorale, le déclarant est admis à voter. Il est presque superflu d'ajouter qu'avec cette pratique rudimentaire les fraudes sont faciles et fréquentes.

Le dépouillement a lieu immédiatement après la clôture du scrutin. Tous les bulletins, valables ou non, sont conservés. Les procès-verbaux et documents à l'appui sont transmis au Commissaire électoral. Celui-ci convoque, pour le quatrième jour qui suit l'élection, de six à douze électeurs, choisis dans les différentes sections et parmi les citoyens qui ne sont pas investis d'une charge publique, à l'effet de procéder avec eux, sous la foi du serment, au recensement général des votes. L'entrée de la salle où s'opère le recensement est permise à tout électeur. Le résultat du recensement est proclamé et publié dans tous les journaux officiels.

Si aucun candidat n'a obtenu la moitié plus un des

suffrages non contestés, le commissaire électoral doit provoquer un scrutin de ballottage et en fixer la date au plus tard au quatorzième jour après la proclamation du premier scrutin.

Le scrutin de ballottage ne peut avoir lieu qu'entre les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour. On évite ainsi l'élection d'un concurrent qui n'aurait pas réuni la majorité absolue des suffrages valablement exprimés. Au cas où plus de deux candidats auraient recueilli un nombre égal de voix au premier tour, comme au cas où les deux candidats restés en présence au second tour auraient eu le même chiffre de suffrages, le sort serait appelé à prononcer entre eux.

Toutes les pièces concernant les opérations électorales sont transmises au Reichstag, qui procède souverainement à la vérification des pouvoirs de ses membres et est seul juge des questions qui se rattachent à la régularité de l'élection et aux conditions d'éligibilité.

Est éligible dans toute la Confédération, suivant les dispositions de l'article 4 du règlement de 1870, « tout allemand de 25 ans, appartenant depuis un an au moins à l'un des Etats confédérés et ne se trouvant dans aucun cas excluant du droit de vote ».

Contrairement au principe salutaire qui, dans les pays libres, protège l'indépendance tout à la fois des électeurs et des assemblées politiques en fermant l'accès du Parlement aux fonctionnaires en exercice, la loi allemande n'édicte aucune disposition frappant d'inéligibilité les fonctionnaires dans la circonscription où ils remplissent leur charge et ne crée aucune incompati-

bilité entre les emplois publics salariés et le mandat parlementaire. Il y a mieux. L'article 21 de la Constitution décide que le fonctionnaire impérial ou local n'a pas besoin d'obtenir un congé régulier, s'il est député, pour se rendre au Reichstag, et la loi prend soin, au cas où il y a eu lieu de pourvoir à son remplacement pendant son absence, de lui assurer intégralement le bénéfice de ses émoluments. Un avocat, un médecin, un industriel ne peuvent assister aux séances sans s'exposer au risque de perdre leur clientèle ou de compromettre leurs affaires ; un fonctionnaire garde son traitement. La seule concession consentie aux principes libéraux a été de soumettre à réélection le député nommé fonctionnaire ou le député déjà fonctionnaire qui est promu à un poste d'avancement. Il a paru sans doute aux adversaires les plus résolus de l'incompatibilité que la perte éventuelle d'un mandat gratuit serait peu de chose auprès de la récompense certaine octroyée à un vote gouvernemental. Si le prince de Bismarck entendait noyer les tendances particularistes et la politique dynastique des gouvernements confédérés dans un irrésistible courant national, c'était à la condition de diriger le courant. Or, la candidature de fonctionnaires mettant leur influence professionnelle au service de leurs visées électorales devait être la meilleure des candidatures officielles, comme le souci d'avancement pour les fonctionnaires députés devait constituer la plus sûre garantie de discipline volontaire.

Une préoccupation de même ordre a fait inscrire dans l'article 32 de la Constitution une disposition peu

démocratique et contraire même aux traditions des gouvernements allemands, l'interdiction pour les membres du Reichstag « de toucher, comme tels, aucun traitement ni aucune indemnité ». On espérait exclure ainsi les politiciens de profession, « les gens de peu, parmi lesquels se recrutent d'ordinaire les partis extrêmes ». A diverses reprises, de vives protestations se sont élevées contre la gratuité du mandat législatif, Bismarck s'est toujours montré intraitable. « On ne s'est pas demandé, déclarait-il en novembre 1884, lorsqu'on a décidé la gratuité du mandat, si vous pourriez ou non, avec telle ou telle somme, faire à Berlin un séjour agréable ; on a voulu élever une barrière contre le parlementarisme professionnel. On s'est dit que le pays se porte d'autant mieux que les sessions sont plus courtes et que le Parlement se compose d'hommes possédant une compétence technique » Et, pour bien inculquer ces principes aux élus, il a fait inscrire dans la salle des Pas-Perdus, au-dessous du médaillon d'Uhland, ce quatrain tiré des vers du poète :

« Uneingedenk gemeinen Lohnes,
Seid ihr beharrlich, emsig, treu,
Des Volkes Würde, wie des Thrones
Beachtet ihr mit heil'ger Scheu. »

« Dédaigneux d'un vil salaire,
Travailleurs pleins de zèle et sujets pleins de foi,
Vous respectez ensemble et le droit populaire
Et la Majesté du Roi (1). »

(1) E. Lavisse, *Une visite au Parlement d'Allemagne*, Revue des Deux Mondes, 15 juin 1877.

Le *Chancelier de fer* est allé plus loin. Il a prétendu faire intenter par le fisc des actions judiciaires en restitution de sommes indûment perçues contre les députés socialistes qui recevaient, de leur parti, une indemnité représentative de leurs frais de séjour à Berlin.

Tout ce que les parlementaires allemands ont pu obtenir s'est borné au libre parcours sur les chemins de fer pendant la session, la semaine qui la précède et celle qui la suit. Encore ce privilège a-t-il été réduit sous prétexte d'abus. La liberté de parcours a été limitée pour chaque député au trajet entre Berlin et sa circonscription, le prince de Bismarck ayant affirmé que « certains députés avaient parcouru jusqu'à 10, 12 et même 17.000 kilomètres au cours de huit mois de session (1) ».

Pendant la durée des travaux législatifs, les députés jouissent de l'immunité parlementaire, qui les met, à moins d'autorisation de poursuites de la part du Reichstag, à l'abri de toute arrestation, sauf au cas de flagrant délit.

Constitution, article 30 : « Un membre du Reichstag ne peut être, à une époque quelconque, poursuivi judiciairement ou disciplinairement pour son vote ou pour ce qu'il aura pu dire dans l'exercice de son mandat, et n'en peut être rendu responsable hors de la Chambre. »

Article 31 : « Sans l'autorisation du Reichstag, aucun de ses membres ne peut, pendant la session, être

(1) Séance du Reichstag du 26 novembre 1884.

soumis à une instruction judiciaire ou incarcéré pour une action punie par la loi, excepté lorsqu'il est pris sur le fait ou le lendemain du jour qui a suivi le fait. Sur la demande du Reichstag, toute poursuite criminelle contre un de ses membres, toute prison préventive en matière de contrainte par corps est suspendue pendant la durée de la session. »

Aux termes de l'article 24 de la Constitution impériale, la durée de la législature pour le Reichstag était fixée à trois années seulement. Une loi postérieure, intervenue en 1888, a porté la durée de la législature à cinq ans.

L'Empereur convoque et clôture le Reichstag, qui doit être réuni au moins une fois par an. Il lui est loisible de le proroger, mais une fois seulement par session et pour trente jours au plus. (Constitution, article 26).

Si l'Empereur, d'accord avec le Bundesrath, prononce la dissolution du Reichstag, la loi exige que les électeurs soient convoqués dans un délai de 60 jours et le nouveau Reichstag réuni dans un délai de 90 jours à dater du décret de dissolution.

Nous avons résumé dans ses dispositions essentielles la législation qui préside à la formation du Reichstag. Il nous reste à indiquer très sommairement quel est en Allemagne le caractère des luttes électorales.

L'ingérence gouvernementale s'est toujours fait sentir dans les élections. Le gouvernement impérial ne se contente pas de laisser le champ libre à la candidature de ses fonctionnaires : il a, pour les soutenir, quantité

de journaux officieux, subventionnés sur les fonds secrets connus à Berlin sous le nom de *fonds des reptiles*. Ces phalanges mercenaires attaquent sans merci les candidats qui déplaisent au pouvoir et qui, sous des couleurs politiques différentes, sont compris dans une commune excommunication comme « ennemis de l'Empire ».

Ennemis de l'Empire! Au temps de la toute puissance du prince de Bismarck, les *reptiles* abusèrent vraiment de la qualification contre quiconque ne votait pas docilement toutes les mesures proposées par le Chancelier. Contre les catholiques surtout et contre les socialistes, toutes les armes étaient permises. Les premiers étaient dénoncés comme des traîtres, conspirant en faveur de « l'ennemi héréditaire », attendant les Français, constituant l'avant-garde de l'armée française. Les seconds, représentés comme les destructeurs de l'ordre social, étaient déclarés capables de tous les crimes. La loi du 31 octobre 1878 interdit pour tout l'Empire d'Allemagne « les associations à tendances socialistes ou communistes qui visent au renversement de l'ordre existant dans le gouvernement et dans la société ». Les réunions où se manifestaient des visées socialistes devaient être dissoutes sans délai. Les écrits et les publications présentant un caractère socialiste étaient rigoureusement interdits. Quiconque participait à une association interdite ou lui prêtait un local pour ses réunions était passible d'amende et d'emprisonnement. La police pouvait défendre l'exercice de leur profession aux aubergistes, aux débitants de boissons, aux imprimeurs, aux li-

braires, aux détenteurs de cabinets de lecture suspects de propagande socialiste. Dans les régions menacées d'agitation révolutionnaire, les gouvernements des Etats particuliers avaient le droit d'établir, avec l'assentiment du Bundesrath, « le petit état de siège » pour la durée d'un an, c'est-à-dire un régime autorisant à expulser par mesure de police tous les individus réputés dangereux, à défendre la vente des imprimés sur la voie publique, à interdire toutes réunions.

Les mesures d'exception ont aujourd'hui cessé d'être en vigueur. L'apaisement religieux s'est produit; le *Kulturkampf* (combat pour la civilisation) a pris fin contre les catholiques et ceux-ci ont été considérés, en plus d'une circonstance, comme des alliés précieux pour le gouvernement impérial. Les socialistes continuent à être traités en « ennemis de l'Empire », mais on a cessé de les placer en dehors du droit commun.

Il est juste de reconnaître que si le gouvernement ne se désintéresse pas des élections, s'il ne dissimule pas ses préférences pour les candidats de son choix, il respecte, en général, l'indépendance des électeurs.

Les élections sont préparées longtemps à l'avance par les réunions et les distributions d'imprimés. La lutte électorale n'est pas limitée en Allemagne à la courte période qui, en France, précède le scrutin. Dès le lendemain d'un vote, les partis adverses se reforment et mobilisent leurs forces en vue de l'élection prochaine.

Les réunions ne sont assujetties qu'à la déclaration préalable si elles doivent avoir lieu dans des lo-

caux clos et couverts ; une autorisation n'est exigée que pour les assemblées tenues en plein air. Aucune justification n'est requise des citoyens qui veulent assister à une réunion électorale. Rendez-vous est pris, en général, dans une brasserie, ouverte à qui désire entrer. Les auditeurs s'attablent par groupes de cinq ou six personnes ; la bière coule à flots ; les pipes s'allument et, dans l'atmosphère alourdissante de la tabagie, les discours commencent. Les orateurs, fussent-ils de simples ouvriers, s'expriment, en général, avec une extraordinaire aisance devant un public attentif et calme. Le commissaire de police est armé du droit de prononcer la dissolution des réunions qui deviendraient menaçantes pour la paix publique, mais elles se passent, la plupart du temps, dans un ordre parfait. Les murmures peuvent s'entrecroiser avec les applaudissements, sans que les manifestations dégénèrent en tumulte.

Dans les auditoires socialistes, on trouve souvent des femmes en assez grand nombre.

Les journaux ne sont pas colportés sur la voie publique. Ils s'achètent dans les magasins de librairie. Les feuilles volantes et les *tracts* sont répandus à profusion, sous l'unique condition de mentionner le nom et l'adresse de l'imprimeur. La distribution de ces écrits a lieu à domicile et dans les réunions.

La liberté de l'affichage est assez étendue. Les affiches peuvent être signées du nom collectif et impersonnel d'un Comité. On n'exige pas en Allemagne, comme en France, qu'elles soient visées et signées par un ou plusieurs électeurs individuellement désignés

qui en assument la responsabilité, mais elles ne doivent trouver place que sur les colonnes réservées à l'affichage des ordonnances de police locale. On échappe ainsi, en Allemagne, au spectacle peu esthétique qu'offre chez nous la multiplication abusive des affiches électorales.

En revanche, on voit circuler dans les rues des porteurs qui se promènent avec des écriteaux sur lesquels figure en lettres énormes le nom du candidat et qui sèment aussi ce nom sur le pavé des rues, où immédiatement les adversaires se font un jeu de le piétiner.

La distribution des bulletins de vote n'a lieu qu'à l'entrée des bureaux électoraux, sans la moindre tentative de pression.

La caricature joue un grand rôle dans les élections. Elle n'est pas toujours d'une finesse très attique. Les allemands ont souvent l'esprit lourd et leurs facéties sont parfois grossières.

Ajoutons enfin qu'en Allemagne, comme dans tous les pays où la législation électorale ne consacre pas le double principe du vote obligatoire et de la représentation proportionnelle, le fléau de l'abstention sévit avec intensité. Aux dernières élections qui ont eu lieu, en juin 1898, pour le renouvellement du Reichstag, sur 12.080.000 électeurs, 3.600.000 n'ont pas pris part au scrutin (1).

(1) V. dans la *Revue politique et parlementaire* d'octobre 1898 une étude très documentée de M. Lefèvre Pontalis sur les élections au Reichstag.

ATTRIBUTIONS DU REICHSTAG

La procédure et le travail parlementaire.

Les séances. — La durée des sessions. — Le bureau de l'Assemblée. — Les sections. — Les commissions. — Le *seniorenkonvent*. — Les votes. — La confection des lois. — Le budget. — Les interpellations. — Les partis au Reichstag.

Le Reichstag partage à Berlin, avec le Conseil fédéral, un palais législatif, plus fastueux qu'artistique, s'élevant auprès de l'Arc de triomphe de la porte de Brandebourg, en vue de la colonne de la Victoire.

A la différence des délibérations du Bundesrath, les séances du Reichstag sont publiques.

La salle où il siège ressemble à toutes celles que l'on connaît, avec cette particularité qu'au niveau du fauteuil présidentiel s'étend un balcon dominant l'hémicycle. C'est là que prennent place le Chancelier et les membres du *Bundesrath*. Mandataires des princes et mandataires du peuple se font face, les premiers ayant les meilleurs et les plus hauts sièges, ainsi que le commandait à l'architecte le respect de la hiérarchie constitutionnelle. Au-dessous de ce balcon majestueux se trouve la tribune. Les députés n'y montent guère que pour déposer des rapports ou des propositions de loi. En général, les orateurs parlent de leur place, brièvement et sans phrase. Les effets oratoires ne sont pas de

mise au Reichstag et les applaudissements se montrent très discrets.

Il est interdit de lire les discours, à moins d'une connaissance imparfaite de la langue allemande, qui, seule, peut être employée.

L'aspect de l'assemblée n'a rien d'imposant ; le sans-gène des députés au Reichstag ressemble fort à celui que nous avons constaté chez les membres de la Chambre des Communes.

Ce qui frappe surtout le spectateur pénétrant dans l'enceinte législative, c'est le petit nombre des élus présents.

« Les décisions du Reichstag, déclare l'article 28 de la constitution, sont prises à la majorité absolue des voix. La présence de la majorité des membres, calculée sur leur nombre légal, est nécessaire pour la validité de ses décisions. »

Il arrive trop souvent que les délibérations doivent être suspendues, la Chambre reconnaissant, au moment de voter, qu'elle n'est pas en nombre.

L'absentéisme, qui sévit d'une façon particulièrement fâcheuse sur le Reichstag, a des causes multiples. C'est d'abord la gratuité du mandat législatif. La vie est fort coûteuse à Berlin ; les députés qui ne sont ni grands propriétaires terriens ni financiers opulents y restent le moins longtemps possible ou même n'y viennent pas du tout. C'est ensuite le cumul autorisé du mandat de député au parlement impérial avec la qualité de fonctionnaire public ou de membre des diverses assemblées locales des Etats confédérés. L'Allemagne ne produit pas une quantité suffisante de légis-

lateurs pour fournir de députés les assemblées des 26 Etats de l'Empire. Beaucoup de membres du Reichstag font en même temps partie des Chambres de Prusse ou des petits Etats. C'est une grave complication pour les travaux législatifs. Il a fallu en arriver à établir à Berlin une communication spéciale entre le Reichstag, la Chambre des seigneurs et la Chambre des députés prussiens, de manière qu'au moment des votes, les députés et les seigneurs puissent appeler leurs collègues du Reichstag et réciproquement. Heureuse extension des bienfaits de l'électricité au régime parlementaire.

Aucune règle n'est fixée, quant à l'époque et quant à la durée des sessions. L'usage est que le Reichstag ait chaque année deux sessions, une session ordinaire en février, mars et avril, et une session extraordinaire en décembre et janvier.

L'ouverture du Reichstag est faite par l'Empereur en personne ou par un délégué spécial, chargé de porter la parole en son nom.

L'assemblée, réunie d'abord sous la présidence du doyen d'âge, nomme le bureau, composé d'un président, de deux vice-présidents et de huit secrétaires. Il est à remarquer qu'au commencement de chaque législature, le président et les vice-présidents sont élus, d'abord pour quatre semaines, puis pour le temps restant à courir jusqu'à la fin de la session. Ils sont soumis à réélection chaque année. L'élection a lieu à la majorité absolue des voix. Au cas où le premier tour de scrutin n'a pas donné de résultat, il est procédé à un scrutin de ballottage entre les cinq candidats qui

ont obtenu le plus grand nombre de voix. Si un troisième tour est nécessaire, les deux candidats les plus favorisés restent seuls en présence. Si les voix se partagent également, le sort décide.

Les secrétaires sont nommés au scrutin de liste et à la majorité relative pour toute la durée de la législature.

Enfin, le président désigne lui-même, pour tout le temps que doivent durer ses propres fonctions, deux questeurs choisis parmi les membres de l'Assemblée et chargés de tenir la caisse et les comptes.

Le président a la direction des débats et la police du palais législatif.

La seule mesure disciplinaire dont il puisse frapper les membres du Reichstag est le rappel à l'ordre. Le prince de Bismarck, au plus fort de sa lutte contre les socialistes, avait prétendu instituer une commission de discipline parlementaire, composée du président, des deux vice-présidents et de dix députés et chargée de réprimer toute infraction qualifiée du nom générique d'*Ungebühr*, inconvenance. Les pénalités devaient être : 1° La réprimande (*Verweis*), devant la Chambre réunie ; 2° l'excuse ou amende honorable (*Abbitte*), également en séance plénière ; 3° l'exclusion pouvant être prolongée jusqu'à la fin de la législature et entraîner même l'inéligibilité pour l'avenir. Devant la réprobation que soulevèrent ces mesures coercitives, le Chancelier de l'Empire fut forcé d'y renoncer.

Le Reichstag se partage, par la voie du sort, en sept sections ou bureaux (*Abtheilungen*), où les députés sont ré artis, autant que possible, en nombre égal.

Chaque bureau choisit dans son sein son président et son secrétaire. Les bureaux ainsi constitués, aucun changement n'est apporté à leur composition pendant la durée de la session, sauf le droit pour l'assemblée d'ordonner exceptionnellement le renouvellement, sur la proposition de 50 membres au moins.

Ce sont les bureaux qui procèdent à l'examen des dossiers électoraux. Si aucune contestation n'est soulevée, la décision du bureau suffit pour valider une élection. Dans le cas contraire, un rapport spécial est soumis au Reichstag.

L'article 24 de son règlement permet à l'Assemblée d'Empire de désigner des commissions permanentes pour l'étude des questions relatives : 1° au règlement, (*Geschaftsordnung*) ; 2° au service des pétitions, (*die eingehende Petitionen*) ; 3° à l'agriculture, (*die Agrikultur*) ; 4° au commerce et à l'industrie, (*der Handel und die Gewerbe*) ; 5° aux finances et aux douanes, (*die Finanzen und Zœlle*) ; 6° à la justice, (*das Justizwesen*) : 7° au budget fédéral, (*Reichsaushalts-Etat*).

Outre ces commissions permanentes, le Reichstag a toujours la faculté de créer des commissions spéciales et temporaires, (*besondere Kommissionen*), pour l'étude d'un objet déterminé. L'élection des commissions a lieu dans les bureaux ; chacun d'eux désigne un nombre égal de délégués. Ceux-ci peuvent être choisis non seulement parmi les membres du bureau qui est appelé à les nommer, mais indistinctement parmi tous les membres de l'Assemblée, ce qui assure la présence au sein de la commission des législateurs les plus compétents. Lorsque le choix de plusieurs bureaux s'est porté

sur un même député, le bureau dont il fait partie obtient la préférence ; si le député qui a été l'objet d'élections multiples n'a pas été désigné par son bureau, il est affecté à celui qui porte le numéro d'ordre le moins élevé.

L'accès des commissions est, d'ailleurs, ouvert à tous les députés (*Freie Kommissionen*). Ceux qui n'ont pas été élus commissaires ont le droit d'assister aux séances, sans y avoir voix délibérative.

Signalons enfin, à propos de l'organisation des commissions, une institution intéressante et particulière au Reichstag allemand, celle du conseil ou comité des anciens, *Seniorenkonvent*. Elle est née de l'usage traditionnel du Parlement allemand de constituer les commissions sur la base d'un compromis entre les différents groupes, de façon à assurer la représentation proportionnelle des partis. Chaque groupe parlementaire délègue au *Seniorenkonvent*, composé d'au moins 15 membres, ses représentants les plus anciens et les plus autorisés. Le *Seniorenkonvent* assigne aux différents partis, pour chaque commission à élire, le nombre de commissaires auxquels leur donne droit leur importance numérique. Les bureaux se bornent ensuite à désigner les commissaires dans la proportion fixée ; la plupart du temps même, ils ratifient fidèlement les choix arrêtés à l'avance par le *Seniorenkonvent*. Ce *Comité des anciens* possède d'autres attributions importantes ; il a, avec le président du Reichstag, de fréquents entretiens confidentiels sur les affaires pendantes et il est chargé d'assurer l'entente entre les groupes pour l'ajournement ou la clôture des sessions.

Les votes, au Reichstag, ont lieu, en général, par assis et levé (*durch aufstehen oder sitzenbleiben*), à la majorité absolue des membres présents, qui doivent être, pour la validité du scrutin, au nombre de 199 au moins.

Si le vote par assis et levé n'a pas donné de résultat décisif, il est procédé au scrutin par division ou comptage de la Chambre, (*Zählung des Hauses*). Le président invite les députés à quitter la salle des séances, puis toutes les portes sont fermées sauf deux, l'une à l'est et l'autre à l'ouest. Auprès de chacune des portes restées ouvertes, s'installent deux secrétaires. Au signal de la sonnette présidentielle, les députés qui entendent voter *pour* rentrent par la porte orientale, *Ja-Thür* (1), à droite du bureau ; les députés qui entendent voter *contre* rentrent par la porte occidentale, *Nein-Thür* (2), à gauche du bureau. Les secrétaires comptent à haute voix les votants au moment de leur entrée.

Indépendamment de ces deux modes de scrutin, le vote par appel nominal, (*Namentliche abstimmung*), peut être ordonné lorsque 50 membres le réclament.

Le vote par procuration n'est pas admis au Parlement allemand, mais tout membre du Reichstag a le droit de remettre au bureau, par écrit et brièvement motivé, son vote contraire à celui-de la majorité. L'insertion en est faite au compte-rendu sténographique.

(1) Porte des *oui*.

(2) Porte des *non*.

L'œuvre parlementaire du Reichstag doit être étudiée à un triple point de vue :

1° Au point de vue de la confection des lois ;

2° Au point de vue du vote du budget et des impôts afférents aux services d'Empire ;

3° Au point de vue du droit d'interpellation en ce qui concerne l'administration de l'Empire.

« Le Reichstag, déclare l'article 23 de la Constitution, a le pouvoir de proposer des lois dans les limites de la compétence du pouvoir impérial. »

De ce texte découlent pour l'Assemblée, en matière législative, le droit d'initiative, le droit d'amendement et le droit de vote.

Les propositions de loi émanant de l'initiative parlementaire doivent être rédigées par écrit, revêtues de la signature de 15 membres au moins et précédées de cette formule : « Plaise au Reichstag décider... » La proposition est imprimée et distribuée. Trois jours au moins après la distribution, la parole est donnée à l'auteur de la proposition de loi pour en exposer les motifs.

Les projets élaborés par le Conseil fédéral sont transmis officiellement par le Chancelier au président du Reichstag, qui en saisit l'Assemblée.

En règle générale, l'adoption d'une loi implique trois délibérations successives.

La première délibération se limite à une discussion générale sur les principes fondamentaux de la loi proposée, sur son économie générale. Aucun amendement ne peut être produit ni discuté.

A la suite de cette première délibération, le Reichstag décide s'il entend poursuivre la discussion en Assemblée plénière (*in plenum*) ou renvoyer l'élaboration de la loi à une commission. Le mérite de cette façon de procéder est qu'en se mettant au travail, la commission nommée sera, en ce qui concerne les données essentielles tout au moins, fixée sur les intentions de la majorité. Elle ne sera pas exposée à voir son œuvre se heurter, devant le Parlement, à des objections de principe ; elle saura dans quelle voie s'orienter.

La deuxième délibération en séance publique a lieu, au plus tôt, le deuxième jour après la clôture de la première délibération et, si une commission a été nommée, au plus tôt le deuxième jour après que les conclusions de la commission ont été imprimées et distribuées. Ce n'est plus une discussion générale, mais une discussion toute de détail. Chaque article est mis aux voix séparément. Le Reichstag peut, du reste, s'il le juge convenable, intervertir l'ordre régulier des articles et même les grouper en vue d'une délibération plus méthodique. Les amendements se produisent en toute liberté ; ils n'ont pas besoin d'être appuyés. Le projet repoussé intégralement au cours de la deuxième délibération est considéré comme définitivement rejeté ; il en est de même pour les projets à propos desquels l'Assemblée a passé à l'ordre du jour pur et simple avant d'ouvrir la discussion.

La troisième délibération a lieu, au plus tôt, deux jours après la clôture de la seconde, si le texte soumis au Reichstag n'a pas subi de changement, et deux

jours après la distribution du texte remanié, si des amendements en ont modifié l'économie. Elle comporte une discussion générale et une discussion d'articles. Le débat s'engage d'abord sur les données essentielles du projet, puis il s'applique aux dispositions particulières, qui sont successivement mises aux voix. Le droit de proposer des amendements reste ouvert, mais, pour être admissibles, les amendements doivent être appuyés par 30 membres au moins.

Le projet de loi une fois voté en troisième délibération est expédié au Chancelier de l'Empire qui le transmet au Conseil fédéral, si cette Assemblée ne l'a pas encore discuté, ou si le Reichstag a introduit des amendements au texte préparé par le Bundesrath.

Les règles que nous venons de résumer sont celles qui président, en général, à la confection des lois, mais le Reichstag reste maître d'abréger ou de prolonger les débats.

Les débats peuvent être accélérés quand la première et la deuxième délibération ont été inscrites d'avance au même ordre du jour. Comme l'ordre du jour est réglé à la séance précédente, chaque député peut toujours former opposition à la réduction des délais ordinaires. L'opposition de 15 membres du Reichstag suffit pour empêcher toute dérogation aux règles habituelles.

Les débats peuvent être prolongés au delà des délais réglementaires par le renvoi de tout ou partie du projet à la commission.

Un jour par semaine, le mercredi, est réservé à la discussion des propositions de loi émanant de l'initiative parlementaire. C'est le *Schwerintag*, le jour de

Schwerin, du nom du député qui a fait adopter cet usage. Les autres séances sont consacrées à l'examen des projets d'initiative gouvernementale soumis au Reichstag par le Conseil fédéral.

L'article 69 de la Constitution porte : « Toutes les recettes et dépenses de l'Empire seront évaluées chaque année et inscrites au budget de l'Empire. »

L'article 70 ajoute :

« Les dépenses communes sont, suivant la règle, votées pour un an ; dans certains cas particuliers, elles peuvent l'être pour une durée plus longue. »

Impôts, emprunts et dépenses ne peuvent être décidés que par le concours des volontés du Bundesrath et du Reichstag ; recettes et dépenses sont publiées annuellement et figurent au budget. Ce dernier est fixé par une loi avant l'ouverture de chaque année financière. L'année financière allemande s'ouvre le 1er avril et s'achève le 31 mars. On a voulu que l'époque de la préparation du budget fût aussi rapprochée que possible de celle de sa mise à exécution et que le Parlement fût appelé à consacrer à la loi de finances les trois premiers mois de l'année, considérés comme la période la plus favorable pour le travail législatif.

Le principe de l'annalité du budget a été imposé, non sans difficulté, par les libéraux allemands. Bismarck admettait bien qu'un budget fût soumis à la Chambre, mais il voulait un budget de trois ans, un budget unique par législature. Il lui a fallu se résigner à accepter l'annalité du budget ; on verra par les expli-

cations qui vont suivre toutes les dérogations qu'il a fait subir au principe.

En ce qui concerne le budget des dépenses, il est, tout d'abord, une catégorie de dépenses, la plus lourde, qui échappe à la règle de l'annalité. Nous voulons parler des dépenses militaires.

En 1871, le Gouvernement demanda au Reichstag de fixer le contingent annuel d'une façon ferme pour une durée de trois ans. On était au printemps de l'Empire, dans l'enivrement de la victoire et les effusions enthousiastes de l'union. La proposition fut admise sans difficulté. En 1874, on agita devant le Parlement le spectre de la revanche poursuivie par les Français et, devant la menace de la guerre, que l'on déclarait imminente, on demanda au Reichstag de fixer dorénavant à l'avance, d'une manière permanente, le chiffre de l'effectif pour sept années consécutives. Le Reichstag s'inclina devant la volonté de l'Empereur. Le principe du septennat militaire était ainsi inscrit dans la législation impériale. Il fut affirmé à nouveau en 1880, puis en 1887, cette fois après une résistance très vive, après une dissolution, le suffrage universel appelé à trancher le conflit qui s'était élevé entre le Parlement et l'Empereur ayant donné raison à l'Empereur.

La fixation de l'effectif pour une durée de sept années semble aujourd'hui érigée à l'état d'axiome de droit public en Allemagne. Le Reichstag, à la vérité, continue à voter annuellement le chiffre des dépenses nécessaires à l'entretien de l'armée ; mais il va sans dire qu'une fois l'effectif arrêté dans des conditions immuables pour une durée de sept ans, le vote des sub-

sides nécessaires à l'entretien de cet effectif ne peut plus être refusé ni même discuté. Le Reichstag est, en fait, forcé d'accorder sans contrôle les crédits qui lui sont réclamés et de revêtir d'une formule d'approbation illusoire chaque budget militaire qui lui est présenté dans le cours du septennat. « Notre armée, s'écriait le prince de Bismarck au Reichstag (1), doit-elle être celle de l'Empereur ou bien celle du Parlement ? Voilà la question. L'effectif de paix doit-il être discuté chaque année ? Non, cela ne doit pas être. »

Les dépenses militaires ne seraient point, au surplus, les seules pour lesquelles le Gouvernement impérial revendiquerait le droit de se soustraire au contrôle annuel du Parlement.

« Il y a », écrit le commentateur officiel de la Constitution de l'Empire, le professeur Laband, « un principe fondamental, à savoir que les grandes institutions de l'Etat ne peuvent être modifiées que par l'accord du Souverain et de la représentation populaire. De là une distinction primordiale entre deux ordres de dépenses : les *volontaires*, que le Reichstag peut refuser et que le gouvernement ne peut pas payer sans son consentement ; les *nécessaires*, dont le vote est obligatoire et ne peut être évité sans l'adhésion du Bundesrath. De là cette autre conséquence que le gouvernement n'a pas besoin du budget pour continuer les dépenses prescrites par des lois permanentes, et qu'il peut, en tout état de cause, les poursuivre, non pas seulement au taux consenti dans le dernier budget régulièrement

(1) Séance du 11 janvier 1887.

voté, mais au taux qu'il jugera utile et saura justifier lorsqu'il rendra ses comptes. Pour les dépenses *volontaires*, le gouvernement n'est pas autorisé à les solder, si le budget lui fait défaut ; mais ce principe incontesté souffre une exception qui n'est pas contestable : le gouvernement a le devoir de veiller aux intérêts de l'Etat ; un besoin urgent se révèle-t-il, en n'y pourvoyant pas, il faillirait à sa mission. »

On voit à quelle conclusion conduirait cette doctrine, enseignée dans les Universités de l'Empire, et comment elle aboutirait à réduire, pour le Reichstag, la discussion annuelle du budget à un simple énoncé de vues et de vœux, dont l'Assemblée serait impuissante à assurer l'exécution.

De même que le budget des dépenses, le budget des recettes échappe, en grande partie, au contrôle annuel du Parlement.

Le budget des recettes impériales se présente dans une forme assez compliquée.

Les recettes ordinaires et permanentes de l'Empire peuvent être ramenées à trois sources principales :

a) Le produit de certaines taxes indirectes ;

b) Le revenu de certaines exploitations ;

c) La contribution matriculaire.

Les recettes des contributions indirectes comprennent : les droits de douane et de statistique commerciale ; les impôts sur le tabac, sur le sucre, sur l'eau-de-vie, sur la bière, sur le sel ; les droits de timbre sur les cartes à jouer, sur les billets de loterie, sur les lettres de change, sur les quittances et comptes définitifs, sur les opérations de bourse.

Les exploitations productives pour les caisses de l'Empire sont : les postes et télégraphes, les chemins de fer, l'imprimerie impériale, la Banque impériale, tenue de verser au Trésor une part de ses bénéfices ; les intérêts des fonds et capitaux appartenant à l'Empire, tels que les fonds des Invalides, des forteresses, etc.

Enfin, on appelle *contribution matriculaire* le contingent spécial que chacun des Etats confédérés est tenu de verser à la Caisse de l'Empire, au prorata de sa population, pour parfaire les insuffisances des recettes que nous venons de mentionner. Cette expression de *contribution matriculaire* tire son origine de ce qu'autrefois les Etats de la Confédération figuraient sur un matricule, (*Bundes-matrikel*). Grâce à la contribution matriculaire, le budget n'est jamais établi en déficit. Pour surcroît de sûreté, d'ailleurs, le paiement de la contribution matriculaire est exigé par douzième et d'avance, sauf à restituer, en règlement d'exercice, les excédents constatés.

Les recettes provenant des contributions indirectes, étant perçues en vertu d'un tarif adopté une fois pour toutes, se trouvent par là même échapper au vote annuel du Parlement. Quant aux contributions matriculaires, le montant en est fixé pour les différents Etats confédérés par le Bundesrath et soumis à l'approbation du Reichstag, mais chaque Etat est libre de se procurer, comme il l'entend, en réglant souverainement la gestion de ses finances, les ressources qui lui sont demandées, sans que le Reichstag ait aucun contrôle à exercer.

Toute la politique impériale s'est appliquée, depuis

la fondation de l'Empire, à substituer aux recettes provenant de la contribution matriculaire, des recettes nouvelles, réalisées par un plus large développement des contributions indirectes. Le prince de Bismarck appelait les taxes matriculaires « une forme grossière d'impôt, qui ne frappe pas le contribuable suivant ses facultés, qui a pu servir d'expédient durant les années d'enfance de l'Empire, mais qui n'aide pas à en asseoir solidement les bases économiques ». Il reprochait surtout aux contributions matriculaires d'indiquer trop clairement aux Etats particuliers ce que leur coûtait l'honneur d'être unis à la Prusse.

Avec les contributions indirectes, au contraire, arrivant au Trésor sous une forme en quelque sorte anonyme, ce n'est plus le fisc, c'est le contribuable lui même qui se trouve déterminer le montant et l'échéance de l'imposition. Le rêve du Chancelier eût été de fonder l'autonomie financière de l'Empire sur le monopole de l'alcool. En 1886, il saisit le Reichstag d'un vaste projet consistant à accaparer au profit du gouvernement impérial les opérations d'épuration, de coupage et de vente des alcools. L'Empire devait emmagasiner la totalité des spiritueux fabriqués par l'industrie privée ou importés, les travailler et les épurer dans des usines officielles, puis les vendre au public, par l'intermédiaire de débitants dépendant directement de la régie du monopole. Il attendait de l'exploitation de ce monopole un revenu net annuel de 375 millions qui, suivant lui, devait permettre à l'Empire, vis-à-vis des Etats particuliers, de devenir un banquier généreux, au lieu d'un créancier exigeant, de les subven-

tionner sur ses revenus propres, de leur fournir les moyens de dégrever leurs impôts directs, qui auraient survécu tout au plus dans les grandes villes, à titre de taxes municipales, « de façon à montrer aux ruraux ce qu'il en coûte de venir s'établir à l'abri de murailles et à ralentir l'émigration des campagnes vers les centres urbains ».

Le Reichstag a écarté les conceptions financières du Chancelier ; il a jalousement gardé la vieille contribution matriculaire, effrayé de la formidable puissance que tout un personnel innombrable de fonctionnaires aurait apportée au pouvoir central ; il s'est refusé à favoriser l'autonomie financière de l'Empire et a préféré ne pas l'affranchir d'une ombre de tutelle.

Les prérogatives financières du Reichstag résident moins, en définitive, dans le vote annuel d'un budget dont la plupart des éléments échappent au contrôle parlementaire, que dans la faculté d'établir ou de rejeter de nouveaux impôts, de consentir ou de refuser des ressources extraordinaires demandées à l'emprunt. A ce point de vue spécial, le Reichstag a des pouvoirs que l'on ne saurait méconnaître et auxquels le gouvernement impérial a dû souvent recourir. Depuis la fondation de l'Empire, en effet, en dépit des cinq milliards de notre indemnité de guerre, les emprunts contractés par l'Allemagne ont représenté une moyenne de 155 millions.

Aucun article de la Constitution impériale ne consacre le droit d'interpellation. Le Reichstag a cherché à se l'attribuer par son règlement intérieur, avec un

luxe de précautions qui semble vouloir excuser l'audace de ses revendications.

Toute demande d'interpellation est adressée, non au Chancelier, qui représenterait le pouvoir ministériel, le gouvernement de l'Empire, mais au Conseil fédéral.

Il faut que la demande soit nettement formulée et rédigée par écrit. Elle doit, en outre, pour être recevable, porter les signatures de 30 membres. Le président du Reichstag la communique au Chancelier de l'Empire, président du Conseil fédéral. Celui-ci est libre d'accepter ou non l'interpellation et de choisir, comme il l'entend, le jour où il fournira ses explications.

Au cas où il daigne les présenter, un débat, (*Besprechung*), ne peut suivre que si 50 membres le réclament. La discussion porte sur l'objet de l'interpellation, mais elle a pour but unique d'éclairer la situation. Aucune motion de confiance ou de défiance ne saurait être proposée, aucun vote n'intervient. Il est loisible, à la vérité, à tout membre du Reichstag de proposer *ultérieurement* un ordre du jour motivé, mais à la condition de recourir à la procédure ordinaire suivie pour la présentation des propositions d'initiative parlementaire. Enfin, à supposer que le Reichstag vînt à émettre un vote de blâme plus ou moins mitigé, le vote resterait dépourvu de toute sanction. Il n'a jamais été admis en Allemagne que le Chancelier fût tenu de se retirer devant un vote de défiance du Parlement. Il est responsable, dit la Constitution, mais, comme elle a négligé de dire envers qui, le droit public conclut que le Chancelier n'est responsable qu'à l'égard de l'Empereur.

On voit que si le Reichstag est appelé à concourir à

l'œuvre législative, il est, en fait, dépourvu de tout moyen d'action sur le gouvernement de l'Empire. « De même que des apparences de fédéralisme déguisent au Bundesrath l'hégémonie de la Prusse, des apparences de garanties constitutionnelles dissimulent au Reichstag l'autorité du prince ou du ministre (1). »

Bien que les questions de politique pure ne rentrent pas dans les attributions du Reichstag, les partis y sont fort nombreux. Il est peu d'Assemblées parlementaires présentant une collection plus complète de groupes et de sous-groupes.

Ces groupes ou *fractions* s'organisent sous la direction d'un président ; ils ont leurs statuts, leur caisse pour les dépenses électorales, leurs réunions régulières pour arrêter la ligne de conduite à tenir dans les délibérations importantes, s'entendre sur les votes à émettre, désigner à l'avance les orateurs.

Chaque groupe a son programme permanent qui sert de drapeau pour les élections législatives et ses journaux pour défendre sa politique.

Indiquons rapidement les nuances séparant ces différents partis, qui forment « une véritable mosaïque parlementaire ».

A l'extrême droite, nous trouvons la *fraction* dite des conservateurs, composée de 51 députés. C'est le parti féodal, piétiste et royal. Il se recrute principalement en Prusse, dans les provinces du Brandebourg, de la Poméranie et de la Prusse orientale et, en dehors de la

(1) André Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique.*

Prusse, dans le Mecklembourg. Les *conservateurs* sont tous de grands seigneurs, possédant de vastes domaines et une nombreuse clientèle. Ils tiennent pour les privilèges contre l'égalité, pour les vieilles corporations contre la liberté industrielle et ne dissimulent pas leur dédain pour « cette feuille de papier qu'on appelle une Constitution ». Ils ont le culte du trône et de l'orthodoxie protestante ; ils réclament l'éducation confessionnelle avec des lois protectrices de l'Eglise évangélique. Ils sont aristocrates, sectaires, antisémites ; mais c'est surtout sur le terrain économique qu'ils formulent leurs réclamations, se constituant comme *parti agraire*, protectionniste et prohibitionniste à outrance. Ces amis du premier degré du royalisme prussien sont parfois pour l'impérialisme réformateur des *ultras* gênants. A les entendre, le résultat du développement commercial de l'Allemagne et de l'expansion de l'industrie des transports serait de laisser tomber en jachères le sol national et de mettre l'Empire à la discrétion de l'étranger.

Ce « petit mais puissant parti », comme l'appelait Bismarck, avait pour chef le vieux maréchal de Moltke, auquel succéda le comte Kanitz. Son organe officiel est la Gazette de la Croix, (*Kreuzezeitung*), imprimée à Berlin. Elle eut longtemps pour directeur le trop fameux baron de Hammerstein.

A droite, siège le parti de l'Empire ou des conservateurs libres qui compte environ 20 membres. Ce sont des conservateurs appartenant, pour la plupart, à l'aristocratie terrienne qui, sous la direction du duc de Ratibor, se sont séparés des conservateurs d'extrême-droite lorsque ceux-ci cessèrent de donner sans

réserve leur appui au Chancelier de Bismarck, coupable, à leurs yeux, de sacrifier aux « nouveautés libérales ». Les conservateurs libres appartiennent surtout au Brandebourg, à la Silésie, à la Saxe, au Wurtemberg. Ils ont pour organe la Poste, (*die Poste*).

Les bancs du centre sont occupés par le groupe compact des catholiques. Le parti du *centre*, qui s'est très diplomatiquement donné garde de prendre le titre officiel de parti catholique, recrute ses adhérents dans le grand-duché de Bade, la Bavière, les provinces prussiennes de Silésie, de Westphalie et surtout la Prusse rhénane, où il est à peu près omnipotent. C'est une curieuse histoire que celle de ce parti, contre lequel s'accumulèrent pendant des années les haines de Bismarck. Il n'avait pas assez d'anathèmes contre les hommes du Centre ; il les accusait de vouloir mettre l'Empire aux pieds du pape, imposer à l'Allemagne les doctrines du *Syllabus*, ramener les Jésuites et l'Inquisition, proscrire la liberté scientifique et convertir, de gré ou de force, luthériens et calvinistes, en s'appuyant sur l'Autriche et la France du Sacré-Cœur. On se rappelle les luttes mémorables pour les lois de mai et le *Kulturkampf*. « Nous n'irons pas à Canossa », avait fièrement déclaré le *Chancelier de fer*.

Peu à peu, il lui a fallu capituler, abroger, dans leurs dispositions essentielles, les lois de mai et rechercher l'alliance de ceux auxquels il avait déclaré une guerre implacable. Sous la direction d'un chef qui était un tacticien parlementaire incomparable, Windthorst, le Centre, d'abord fort peu nombreux, avait fait tête à l'orage ; puis, chaque élection nouvelle lui

avait amené, de la part des populations catholiques blessées dans leur foi, des renforts précieux. Les catholiques étaient 59 en 1871 ; ils furent 95 en 1877, 103 en 1878, 109 en 1884 ; ils se sont presque invariablement maintenus à ce chiffre aux élections suivantes. A mesure que le Centre croissait en nombre et en autorité, les partis gouvernementaux se divisaient et perdaient leur force. On est loin du temps où l'union étroite des conservateurs et des nationaux libéraux formait, sous la tutelle indiscutée du prince de Bismarck, la coalition que l'on appelait « le Cartel ». Avec ses 103 membres, le Centre constitue aujourd'hui le groupe le plus nombreux du Reichstag et apparaît comme l'arbitre habituel des difficultés parlementaires. Il a su mettre merveilleusement à profit cette situation nouvelle en pratiquant la politique *Do ut des*, ou politique des concessions mutuelles. Ses organes autorisés sont le grand journal de Berlin, la *Germania*, et la *Kölnische Volkszeitung*, qui s'imprime à Cologne ; son principal instrument de propagande est la gigantesque association populaire que Windthorst fonda sous le nom d'Union du peuple, (*Volksverein*). Elle étend son réseau sur toute l'Allemagne catholique et ne compte pas moins de 200.000 membres payant une cotisation de 1 fr. 25 et répartis entre plusieurs milliers d'associations locales. Elle publie un bulletin mensuel, multiplie les réunions, les conférences et répand à profusion les imprimés de toute nature et de toute forme célébrant sans relâche les bienfaits de la politique du Centre. Il est juste, au surplus, de reconnaître à l'honneur des catholiques allemands qu'ils ne se sont pas bornés

à revendiquer les libertés de l'Eglise ; ils ont été les adversaires des mesures d'exception et les défenseurs déterminés des deniers publics et des libertés parlementaires, réclamant avec une égale constance une politique d'économie et de progrès social en faveur des classes ouvrières. Depuis la mort de Windthorst, le Centre a trouvé des chefs habiles et influents dans le docteur Lieber, M. de Buol, M. de Ballestrem, le baron de Harthing. Il doit sa force et sa popularité à la fois à son organisation et à son programme sagement réformateur.

Au centre gauche sont groupés les nationaux libéraux. Le parti national libéral, qui était, au temps du *Kulturkampf*, le pivot de la majorité du prince de Bismarck, a, pendant de longues années, sous la direction de M. de Benigsen, été considéré comme le groupe prépondérant au Reichstag. Il a perdu aujourd'hui à peu près les deux tiers de son ancien effectif et se trouve réduit au chiffre de 52 membres. C'est un parti de bourgeoisie impérialiste et laïque, se recrutant indifféremment dans toutes les régions de l'Empire, comprenant surtout des juristes et de grands commerçants et industriels, auxquels il faut ajouter quelques riches Israélites. Il s'est peu familiarisé avec la pratique du suffrage universel. La politique ondoyante de cet Etat-Major opportuniste n'est pas faite pour entraîner les masses, auxquelles les luttes contre l'Eglise catholique ne suffisent plus. Victor Cherbuliez avait plaisamment dépeint les « deux âmes qui tourmentent les nationaux libéraux, nationaux en approuvant toutes les annexions et libéraux en gémissant

d'avoir à faire toujours le sacrifice de leurs convictions libérales ». Le programme du parti, auquel il conviendrait d'attribuer surtout une valeur doctrinale, comprendrait l'augmentation des forces militaires de l'Empire, l'extension progressive de la législation de l'Empire aux différents Etats, le développement de la centralisation, le maintien de la législation douanière, comportant certaines modifications de tarifs destinées à faciliter une transaction avec les agrairiens protectionnistes à outrance, enfin la lutte à la fois contre le cléricalisme et le socialisme.

Les nationaux libéraux ont pour organes *la Correspondance nationale libérale, la Gazette nationale* et *la Gazette de Cologne.*

Sur les bancs de gauche, nous trouvons 59 députés, se subdivisant en trois *fractions*, les libéraux allemands, les libéraux progressistes et les démocrates.

Les libéraux allemands, qui forment le groupe de l'Union libérale, (*Freisinnige Vereinigung*), se sont détachés des nationaux libéraux au moment des luttes contre le septennat militaire.

Les libéraux progressistes, qui prennent aussi la qualification de parti du peuple, (*Volkspartei*), ont pour chef M. Eugène Richter, l'ancien adversaire intraitable du Chancelier de Bismarck et l'une des personnalités les plus considérables de l'Allemagne. Ils constituent une sorte de *gauche dynastique.* L'unification de l'Empire a flatté leur sentiment patriotique, mais ils entendent compléter l'unité par la liberté et contenir le militarisme dans de justes limites. Ils veulent que le peuple allemand s'initie et s'intéresse à ses affaires,

qu'il en assume la direction. Ils réclament l'application du principe de la souveraineté nationale, la prédominance du Pouvoir législatif sur le Pouvoir exécutif, la responsabilité ministérielle, la fixation annuelle du budget, sans exception pour les budgets de la guerre et de la marine, en un mot la pratique sincère du régime représentatif. Le parti progressiste est, par essence, le parti parlementaire, adversaire du gouvernement personnel et défenseur attitré des prérogatives du Reichstag.

Les démocrates se différencient des progressistes en ce sens qu'ils ne dissimulent pas leurs tendances républicaines et qu'ils inclinent à l'alliance avec les socialistes, dont cependant ils n'acceptent pas les doctrines. Peu nombreux, ils se recrutent surtout dans les Etats du Sud.

Les partis de gauche ont principalement pour organes la Gazette libérale, (*Freisinnige Zeitung*) et la Gazette de Francfort, (*Frankfurter Zeitung*).

A l'extrême-gauche siègent 56 députés socialistes. Si, grâce à l'art savant avec lequel a été réduite la part proportionnelle faite aux centres urbains dans la représentation nationale allemande, les socialistes ne disposent encore que de 56 sièges, ils n'en constituent pas moins, eu égard au chiffre de voix qu'ils recueillent, la plus formidable puissance électorale de l'Allemagne. Chaque renouvellement législatif leur apporte, au détriment des éléments conservateurs et des éléments modérés de gauche, un surcroît de force et de vitalité. Depuis le dénombrement de 1871, la population de l'Empire, qui était, à cette époque, de 40.816.000 ha-

bitants, s'est élevée à 56.356.246 âmes. C'est vers les villes qu'a reflué l'alluvion humaine. La population de nombre d'entre elles s'est accrue de 79 0/0.

En même temps que se développaient les agglomérations ouvrières, que surgissaient de terre Dortmund, Barmen, Elberfeld, Solingen, Crefeld, etc., se créaient autant de foyers de propagande socialiste qui, peu à peu, arrivaient à faire pénétrer leurs doctrines jusque dans les campagnes, en s'adressant au prolétariat agricole. Nous avons rappelé plus haut les mesures draconiennes qui placèrent en quelque sorte les socialistes hors la loi. Elles ont été impuissantes ; impuissantes aussi ont été les tentatives de Guillaume II pour arrêter par le socialisme d'Etat les progrès du socialisme révolutionnaire. Les *socialistes de la chaire*, (*Kathedersozialisten*), professeurs des Universités allemandes, comme Held et Hirsch, et philanthropes comme Schulze-Delitzsch, prétendant fonder de nouvelles harmonies économiques sur la conciliation du droit de propriété avec le devoir de solidarité en édictant des lois protectrices du travail et en organisant l'assistance et la prévoyance, n'ont point réussi, par leurs efforts généreux, à endiguer le torrent. En 1871, les socialistes avaient recueilli pour les élections au Reichstag 124.655 voix ; en 1874, ils en obtinrent 351.952 ; en 1878, 437.158 ; en 1881, 311.961 ; en 1884, 549.990 ; en 1887, 763.128 ; en 1890, 1.363.128 ; en 1893, 1.786.000 ; en 1898, 2.120.000.

Le parti socialiste possède une organisation électorale d'une rare puissance, dans un pays où l'associa-

tion est une tradition nationale et où le militarisme a façonné les caractères à l'obéissance. Fondé par l'idéaliste Lassalle sur le principe que la Société, dans son organisation actuelle, est absolument incapable d'améliorer le sort de ceux qui souffrent, pénétré, après la fin tragique du grand et éloquent agitateur, par les doctrines internationalistes de Karl Marx, dirigé dans ses évolutions politiques par des chefs d'une énergie indomptable comme l'ancien disciple de Marx, Liebknecht, l'ouvrier ciseleur Bebel, le riche industriel Singer, qui a mis sa fortune au service de ses idées, le parti a à sa tête un Comité central ou bureau directeur, investi d'une véritable dictature.

L'Allemagne entière a été répartie en un certain nombre de districts. Dans chacun de ces districts, le bureau directeur entretient un représentant salarié, chargé d'exécuter des tournées dans son ressort et de préparer les élections. A côté des agents à traitement fixe, d'autres agents secondaires, touchant des subventions mensuelles, ont pour tâche d'organiser des réunions lors du passage des propagandistes de marque. Chaque district a son journal, rédigé par des écrivains à la disposition du Comité directeur. Le *Vorwärts*, *En Avant*, formé par la fusion de l'ancien *Démocrate socialiste*, *Sozialdemokrat*, et de l'*Etat* du peuple, (*Volkstaat*), est la revue scientifique et officielle du parti ; il donne le ton à une quantité de feuilles quotidiennes ou hebdomadaires et d'almanachs illustrés, parmi lesquels, notamment, le *pauvre Conrad*, (*der arme Conrad*). La plupart de ces publications sont éditées par des imprimeries coopératives ouvrières. La presse, « avec les 25 sol-

dats de Guttenberg », comme on appelle dans le parti les lettres de l'alphabet, est chargée de mener la guerre sans merci contre « l'exploitation capitaliste ».

Les socialistes possèdent une caisse alimentée par des cotisations innombrables, qui sont acquittées avec une régularité admirable. On a calculé qu'aux dernières élections législatives de 1898, cette caisse avait permis de mettre à la disposition des candidats du parti une moyenne de 3.000 marks par circonscription, ce qui, pour les 397 collèges électoraux, a porté les frais de la campagne à 1.300.000 francs et, avec le ballottage, à 2 millions (1).

Le dogme socialiste se rattache en Allemagne à toute une conception du monde, à la philosophie de l'histoire et à la sociologie : ajoutons qu'il devait exercer d'autant plus de fascination sur l'esprit des masses ouvrières qu'il pouvait apparaître, avec un caractère de réaction légitime, comme *l'antithèse de la doctrine prussienne de l'Etat.* « A l'Etat qui exploite l'individu à outrance, lui prend des années de sa vie pour le service militaire et la vie elle-même sur les champs de bataille, la doctrine socialiste oppose la société travaillant pour vivre et vivant de son travail ; aux idées de nation, de gloire et de guerre, l'idée d'humanité et de paix universelle. Au-dessus des frontières armées, le prolétariat allemand tend la main au prolétariat de tous les peuples ; il a la conduite du parti cosmopolite de la Révolution (2). »

Toutes les réformes trouvent place dans le programme électoral socialiste.

(1) Lefèvre-Pontalis, *Les élections au Reichstag.*
(2) Ernest Lavisse.

On sait, au besoin, dans les campagnes, se contenter d'un programme minimum, d'une sorte de socialisme légal ou opportuniste, qui comporte l'extension du suffrage universel sans distinction de sexe, une nouvelle répartition des circonscriptions électorales, le paiement des députés, l'élection directe de toutes les autorités par le suffrage universel dans l'Empire, la province et la commune, le remplacement de l'armée par la garde nationale, la substitution de l'impôt progressif sur le revenu à tous les impôts indirects, la fixation de la journée de travail à huit heures, la « socialisation des instruments de production et de travail ». C'est le socialisme atténué des Bernstein, des Vollmar, des David, des Heine, des Auer, le socialisme « parlementaire », préconisant, « l'activité d'organisation ouvrière et de réformes démocratiques », de préférence à la propagande révolutionnaire.

Dans les centres ouvriers, on arbore franchement le programme des revendications qui ont été si âprement soutenues au cours des orageux débats du dernier Congrès de Lubeck ; on réclame l'exécution par la révolution armée de l'article 2 du vieux programme des démocrates-socialistes : « Chaque membre du parti s'engage à défendre le principe suivant : l'Etat actuel, politique et social, est injuste au plus haut degré et doit être combattu avec la plus grande énergie. » On repousse « l'aumône, la soupe de mendiants », on raille les mesquines fondations de caisses de secours, d'assurances mutuelles, de retraites ouvrières, « expédients inventés par la bourgeoisie, miettes de pain offertes en dérision à des affamés » ; on exige, avec l'avènement du

« quatrième Etat », l'expropriation violente de la Société capitaliste, l'abolition de la propriété privée, la centralisation du crédit aux mains de l'Etat, l'exploitation agricole et industrielle par d'immenses ateliers nationaux. Les ouvriers de chaque métier s'organiseraient en sociétés locales, dont la réunion formerait une corporation s'étendant sur toute l'Allemagne. Ce serait « l'Etat social et démocratique » qui réglerait la production et répartirait le reveuu entre tous proportionnellement aux services rendus. Ainsi se réaliserait le règne de la justice... et sans doute aussi la prédiction de Henri Heine, annonçant que l'Allemagne se chargerait d'accomplir une révolution auprès de laquelle notre 93 ne serait plus « qu'une idylle ».

Pour avoir une idée exacte et complète de la composition du Reichstag, il faut ajouter aux groupements politiques dont nous avons cherché à esquisser les tendances et le programme, d'abord une dizaine de députés ralliés autour du pasteur Stœcker, l'ancien prédicateur de la Cour aujourd'hui en disgrâce, se faisant une spécialité de l'antisémitisme et poursuivant sous la dénomination de socialistes chrétiens une œuvre de protestantisme militant, puis les partis dits particularistes, qui revendiquent avec une dignité courageuse leur nationalité perdue.

Les partis *particularistes* sont le parti danois du Schleswig, le parti guelfe du Hanovre, le parti polonais et le parti alsacien lorrain.

Les deux premiers n'existent plus guère qu'à l'état de souvenir historique.

L'art astucieux avec lequel a été pratiqué le section-

nement des circonscriptions du Schleswig a réduit à l'impuissance le parti danois ; il ne comptait plus, à la suite des dernières élections législatives, qu'un seul représentant, M. Gustave Johansen. Il vient de mourir.

Six députés seulement du parti guelfe restent les défenseurs de l'ancienne indépendance du Hanovre. Depuis que l'ancienne famille royale a obtenu la restitution de ses biens, l'opposition du parti guelfe a perdu son caractère d'opposition irréconciliable.

Quatorze députés représentent le parti polonais du grand-duché de Posen et de la Prusse orientale. Ils ne paraissent guère au Reichstag et n'y élèvent la voix que pour protester contre la germanisation à outrance pratiquée dans leur pays. Jusqu'en 1866, leur pays était prussien par droit de conquête, mais n'appartenait pas à la Confédération germanique. Sadowa l'a fait allemand. Les députés Polonais persistent à répéter « qu'ils n'ont rien à voir dans les affaires de l'Empire ». Cette déclaration, toujours la même, provoque généralement les rires indécents de l'Assemblée. Catholiques et grands seigneurs, pour la plupart, les députés Polonais, lorsqu'ils votent, unissent leurs bulletins à ceux du Centre.

Sur les quinze sièges législatifs attribués à l'Alsace-Lorraine, onze sont occupés par les protestataires. Ils luttent, avec une ardeur infatigable, contre les efforts tentés pour détacher leur patrie de la France ; ils protestent contre « l'extirpation de la langue nationale », contre l'envahissement de tous les emplois publics par les fonctionnaires allemands et réclament la réduction et le contrôle des pouvoirs du Gouverneur ou

Statthalter de l'Alsace-Lorraine. Aux dernières élections législatives, les protestataires ont eu à soutenir à la fois l'effort des candidats allemands, en faveur desquels s'exerçait une pression officielle effrénée, et des socialistes internationalistes. C'est surtout le clergé catholique qui met au service des candidats élus sur le programme de protestation contre l'annexion, une activité incessante, dégagée de toute préoccupation confessionnelle et inspirée par une inviolable fidélité à la France. Les principaux députés protestataires Alsaciens-Lorrains sont des prêtres, le curé Kuchly, l'abbé Wetterlé, l'abbé Delsor, qui dirigent des organes politiques comme le *Journal de Colmar* et la *Revue catholique d'Alsace*.

Tel est le Reichstag allemand. Son histoire, jusqu'à présent, en dépit de sa résistance contre le septennat militaire, apparaît sous un jour assez terne. Il serait difficile qu'il en fût autrement. La multiplicité des partis, leur émiettement empêchent également la formation d'une majorité unie et d'une opposition résolue. Et que pourraient, au surplus, une majorité unie ou une opposition résolue sans l'adhésion du Bundesrath où le roi de Prusse est maître souverain ? Il en est de la Constitution impériale allemande comme de ces mosaïques anciennes, où des marbres de couleurs variées concourent à l'harmonie du *sujet*. Ici, le *sujet*, c'est l'hégémonie de la Prusse et de son Souverain. « Il fallait, a dit M. Lavisse, que le roi de Prusse, empereur d'Allemagne, fût à l'Allemagne comme empereur ce qu'il est à la Prusse comme roi. Cette équation était tout le problème allemand. » Le problème a-t-il

été résolu d'une façon définitive ? Une assemblée issue du suffrage universel reste, malgré tout, à l'état d'inconnu redoutable pour le régime autoritaire qu'avec son monogramme symbolique, W. I. R. (*Wilhelm Imperator Rex*) Guillaume II prétend rattacher aux traditions du Saint-Empire romain. Si les élections n'assurent pas la nomination d'une Chambre maîtresse du gouvernement, elles permettent tout au moins aux socialistes d'exposer leur programme devant le suffrage universel, de formuler leurs menaçantes revendications et de dénombrer leur armée. Or, on n'a pas oublié les déclarations de Bebel au Reichstag : « Le socialisme n'est pas une théorie, c'est une question de force qui sera dénouée non au Parlement, mais dans la rue et sur le champ de bataille. »

Bismarck a emprunté à Lassalle les arguments par lesquels il représentait le suffrage universel comme le plus infaillible instrument d'unification pour l'Allemagne. Derrière l'Allemagne unifiée, Lassalle voyait l'Allemagne socialiste. L'avenir dira si les barrières placées autour du Reichstag seront toujours assez résistantes pour que, suivant la parole du *Chancelier de fer*, « le monument à l'épreuve du boulet soit aussi à l'épreuve d'un tremblement de peuple. »

IV

LA JUSTICE

IV

LA JUSTICE

Le code d'organisation judiciaire de l'Empire allemand.

La justice civile. — Les tribunaux de bailliage. — Les tribunaux régionaux. — Les tribunaux supérieurs.

La justice répressive. — Les tribunaux des Echevins. — Les Chambres criminelles des tribunaux régionaux. — Les Cours d'assises.

Le tribunal de l'Empire.

L'organisation du ministère public.

Le recrutement de la magistrature. — Droits et devoirs des magistrats.

La loi fédérale et le contentieux administratif. — Le règlement des conflits.

Le Barreau et les auxiliaires de la justice.

Le chaos politique qui existait en Allemagne au temps de la Confédération germanique se retrouvait dans l'inextricable complication de ses institutions judiciaires. Partout apparaissait la diversité des lois et des juridictions. L'Empire a entrepris de doter l'Allemagne unifiée d'un droit égal pour tous et connu de tous et, par le Code d'organisation judiciaire promulgué le 27 janvier 1877, il a fixé les grandes lignes suivant lesquelles la justice devrait être distribuée.

Une organisation uniforme règle partout le jugement des affaires contentieuses, (*Rechtsprechung*), la composition et la compétence des tribunaux, les garanties de capacité et d'indépendance des magistrats, la marche de la procédure. Seules, les questions d'administration judiciaire, (*Justizverwaltung*), surveillance, discipline, traitement du personnel, détermination des limites des ressorts, etc., restent abandonnées à l'initiative des législations particulières.

« Par le vote des lois judiciaires, déclarait Guillaume Ier au Reichstag (1), l'assurance nous est donnée que la justice sera dans toute l'Allemagne dirigée d'après des principes communs et que, devant tous les tribunaux allemands, la procédure sera conduite suivant les mêmes règles. Par là, nous aurons fait un pas considérable vers le but de l'unité judiciaire nationale. Un droit commun fortifiera dans la nation le sentiment de l'homogénéité et donnera à l'unité politique de l'Allemagne un point d'appui qu'aucune période antérieure de notre histoire n'aurait pu lui apporter ».

Les règles qui président à l'organisation judiciaire allemande se résument dans les principes suivants :

La justice ordinaire et contentieuse est rendue par les tribunaux de bailliage, par les tribunaux régionaux, par les tribunaux supérieurs et par le tribunal de l'Empire.

Certains tribunaux sont tout à la fois, selon l'im-

(1) Séance de clôture du Reichstag du 22 décembre 1876.

portance des affaires, juges de première instance et d'appel.

Les mêmes tribunaux sont investis de la juridiction civile, commerciale et criminelle.

Au civil, en première instance, les litiges de moindre importance sont jugés par les tribunaux de bailliage ; les autres affaires sont portées devant les tribunaux régionaux.

L'appel des jugements du tribunal de bailliage est déféré au tribunal régional.

Le tribunal supérieur est juge d'appel du tribunal régional.

Au criminel, les contraventions et les délits sans gravité sont portés devant le tribunal de bailliage, statuant avec l'assistance d'échevins.

Les délits ordinaires, les crimes les moins graves et les appels des jugements rendus par les tribunaux de bailliage ou tribunaux d'échevins sont jugés par les Chambres criminelles des tribunaux régionaux.

Les crimes les plus graves relèvent des Cours d'assises, composées de magistrats et de jurés.

Enfin, au civil comme au criminel, le Tribunal de l'Empire remplit, sauf certaines distinctions sur lesquelles nous aurons à revenir, un rôle analogue à celui de notre Cour de Cassation.

On trouve, pour les 26 Etats confédérés : 1914 tribunaux de bailliage ; 172 tribunaux régionaux ; 28 tribunaux supérieurs ; 1 tribunal suprême, commun à tout l'Empire, et siégeant à Leipzig.

La constitution hiérarchique des juridictions nous étant connue, rendons nous compte de leur fonc-

tionnement en exposant d'une façon très élémentaire l'organisation de la justice civile, puis celle de la justice criminelle.

Nous indiquerons ensuite les garanties instituées par le législateur pour assurer la capacité et l'indépendance du personnel judiciaire.

Justice civile.

Au premier rang de la hiérarchie, nous avons mentionné le tribunal de bailliage (*Amtsgericht.*)

Il se compose d'un juge unique.

Plusieurs juges, à la vérité, peuvent être attachés à un même tribunal de bailliage, mais chacun d'eux a un ressort distinct et une juridiction indépendante.

Le tribunal de bailliage connaît de toutes les affaires, civiles ou commerciales, mobilières ou immobilières, dont l'objet, évalué en argent, ne dépasse pas la valeur de 300 marks (375 francs) et, en dehors de toute limitation de valeur, de quelques affaires spéciales, contestations entre bailleurs et locataires, maîtres et domestiques, hôteliers ou voituriers et voyageurs, dégâts commis par le gibier, vices rédhibitoires des bestiaux, demandes fondées sur des relations illégitimes et actions provocatoires.

La compétence du tribunal de bailliage s'étend, au civil, à toutes les affaires qui, en raison de la nature ou de la modicité de l'intérêt en jeu, exigent une décision rapide, une justice peu coûteuse.

La procédure est très simple.

Les parties comparaissent en personne, sauf la fa-

culté pour elles de se faire représenter à leurs frais.

Les conclusions et autres écritures préparatoires, (*Vorbereitende Schriftsätze*) ne sont pas nécessaires.

Outre ses attributions de juge de première instance, le juge de bailliage est investi d'un grand nombre de fonctions accessoires et il intervient, par des ordonnances rendues sans débat oral ou contradictoire, dans une foule de circonstances.

C'est devant lui qu'ont à se présenter en conciliation les époux se proposant de plaider en divorce ou en nullité de mariage et les adversaires disposés à tenter une transaction avant de porter leur différend devant les tribunaux.

Il exerce un pouvoir de juridiction gracieuse dans les procédures en interdiction pour les actes préparatoires de l'instance.

Il a les pouvoirs les plus étendus pour assurer l'exécution des jugements et prescrire les mesures légales en cas de saisie. Aussi le tribunal de bailliage est-il souvent désigné sous le nom de tribunal d'exécution. (*Vollstreckungsgericht*).

Les faillites s'ouvrent devant le juge de bailliage ; il est compétent pour toutes les opérations qu'elles entrainent ; il déclare la faillite, en prononce la clôture, nomme le syndic, admet ou rejette les créances contestées, autorise la répartition finale de l'actif.

Il reçoit les testaments, en conserve le dépôt, les ouvre au décès du testateur, délivre les « certificats d'héritier », procède au partage des successions et les surveille.

Il reçoit également un certain nombre d'actes qui,

dans notre législation, sont du ressort des notaires, comme les actes de vente, échange, donation, etc.

Il a des attributions importantes en ce qui concerne la surveillance des registres de l'état civil

Enfin, dans un grand nombre d'Etats, il est chargé de la tenue des livres hypothécaires, (*Grundbuchrichter*).

Le juge de bailliage dispose, on le voit, d'un pouvoir considérable. Il a une compétence beaucoup plus étendue que celle de nos juges de paix. Aussi le Code d'organisation judiciaire de l'Empire allemand a-t-il tenu à assurer au juge de bailliage une situation en rapport avec l'importance de sa mission. Il l'a placé sur un rang complet d'égalité avec les juges des tribunaux régionaux.

L'inamovibilité le couvre ; il a la même origine, les mêmes titres, les mêmes grades en ce qui concerne les conditions de recrutement ; il a les mêmes droits, les mêmes garanties, le même traitement.

L'égalité entre le juge du tribunal de bailliage et le juge du tribunal régional est absolue.

Au-dessus du tribunal de bailliage est le tribunal régional, (*Landgericht*).

A la différence du tribunal de bailliage, constitué par un juge unique, il a une organisation collégiale et se divise en Chambres.

Il se compose d'un président, (*præsident*), et du nombre nécessaire de vice-présidents, (*direktoren*) et de juges.

Un juge d'instruction au moins est attaché à chaque tribunal.

Les appels des tribunaux de bailliage du ressort

sont portés devant le tribunal régional. En cas de conflit de compétence entre plusieurs tribunaux de bailliage, il est procédé au règlement de juge par le tribunal régional.

En première instance, le *Landgericht* statue sur toutes les affaires qui échappent à la compétence des tribunaux de bailliage, c'est-à-dire, en principe, sur toutes les affaires où la valeur de l'objet du litige dépasse 300 marks (375 francs). Il est, en outre, exclusivement compétent pour toutes les contestations concernant le statut personnel. Enfin, certaines matières, d'une nature spéciale, sont réservées à sa juridiction, sans qu'il y ait à se préoccuper du chiffre auquel s'élèverait la valeur du litige. C'est ainsi qu'il juge les demandes formées contre le Trésor de l'Empire par les fonctionnaires fédéraux et les poursuites dirigées, au civil, par des particuliers contre les fonctionnaires fédéraux à l'occasion de faits se rattachant à l'exercice de leurs fonctions et les réclamations relatives aux impôts publics.

Pour la validité des jugements en matière civile, la présence de trois juges au moins est exigée par la loi.

Remarquons, en passant, que les juges de bailliage du ressort peuvent, en cas de nécessité, être appelés à compléter le tribunal.

La procédure est plus compliquée devant le tribunal régional que devant le tribunal de bailliage. Les parties sont tenues de se faire représenter par un avocat-avoué, (*Rechtsanwalt*), et le débat oral doit être précédé de requêtes et conclusions écrites, (*Vorbereitende Schriftsätze*, écritures préparatoires).

La compétence du *Landgericht* s'étend aux contestations en matière de commerce. Dans les régions industrielles et commerçantes, on trouve, en général, auprès du tribunal une Chambre spéciale dite Chambre commerciale. Elle se compose d'un juge du tribunal régional comme président et de deux commerçants comme juges. Le législateur allemand n'a pas admis l'existence d'une justice consulaire distincte et indépendante, telle que nous la voyons en France. La présence d'un magistrat de carrière a paru indispensable pour diriger le débat, assurer l'exacte application de la loi, surveiller la régulière administration de la justice. Il a semblé qu'un tribunal exclusivement composé de commerçants serait trop accessible aux impressions de fait, trop enclin aux variations de jurisprudence. De là l'institution de la Chambre commerciale. Les juges commerçants apportent, dans les litiges qui leur sont soumis, leur expérience pratique des affaires et ils ont, pour les guider, pour faire l'adaptation du droit écrit aux circonstances de fait, les lumières juridiques d'un président familiarisé avec l'étude des lois.

La procédure est la même devant les Chambres civiles et les Chambres commerciales, avec cette différence seulement que le délai d'ajournement est réduit d'un mois à quinze jours.

Les juges commerciaux siégeant au tribunal régional sont soumis aux mêmes devoirs que les juges titulaires, mais ne reçoivent pas de traitement. Leurs fonctions sont purement honorifiques. Ils ne sont pas élus comme nos magistrats consulaires. Ils sont nommés,

pour une période de trois ans, sur la présentation des Chambres de commerce, par l'Empereur en Alsace-Lorraine, par les Souverains dans les Etats confédérés et par le Sénat dans les villes Hanséatiques. Tout Allemand âgé de 30 ans révolus, résidant dans le ressort de la Chambre de commerce et « inscrit sur le registre du commerce », peut être investi des fonctions de juge commercial.

Au-dessus des tribunaux de bailliage et des tribunaux régionaux, le tribunal régional supérieur (*Oberlandsgericht*) représente, en droit commun, la juridiction du second degré.

Chaque tribunal supérieur comprend dans son ressort plusieurs tribunaux régionaux.

Ici encore, nous retrouvons une organisation collégiale, avec un nombre de Chambres, (*Senate*), variant du minimum de 2 au maximum de 10.

Le personnel judiciaire se compose d'un premier Président, (*Oberpräsident*), de présidents de Chambre, (*Senatspräsident*) et de juges, qui portent le titre de conseillers, (*Rath*). Les mêmes membres peuvent appartenir à plusieurs Chambres.

Le premier Président est investi d'un droit de surveillance générale sur toutes les juridictions de son ressort. Certains tribunaux supérieurs, les tribunaux supérieurs *communs*, comprennent dans leur juridiction des tribunaux régionaux appartenant à des Etats différents.

Au civil, le tribunal supérieur juge les appels relevés contre les jugements rendus en première instance par

les tribunaux régionaux. Il connait aussi des pourvois, (*Beschwerbe*), formés à l'encontre des décisions prononcées par les mêmes tribunaux en dernier ressort. Il exerce, dans ce cas spécial, les attributions qui sont réservées chez nous à la Cour de Cassation.

Les règles sont les mêmes pour le jugement des affaires civiles et celui des affaires commerciales. Les unes et les autres sont examinées par le tribunal supérieur sans adjonction d'assesseurs commerçants.

La présence de cinq magistrats est nécessaire pour la validité des arrêts.

Un *præsidium*, composé du Premier Président, des présidents des Chambres ou Sénats et des deux conseillers les plus anciens, règle le roulement du personnel et la distribution des affaires.

Enfin, au sommet de la hiérarchie, le tribunal suprême ou Tribunal de l'Empire, (*Reichsgericht*), exerce la juridiction civile en troisième et dernière instance. Son autorité s'étend sur tous les tribunaux allemands et il a pour mission d'assurer le respect de la loi et l'unité de jurisprudence.

Le pourvoi ou recours en revision devant le Tribunal de l'Empire n'est ouvert que pour les arrêts des tribunaux supérieurs. Les jugements en dernier ressort des tribunaux régionaux ne peuvent, ainsi que nous l'avons fait observer déjà, être attaqués par la voie du pourvoi que devant les tribunaux supérieurs. Il importe d'ajouter que tout arrêt définitif rendu par un tribunal supérieur n'est pas, de plein droit, susceptible de devenir l'objet d'un recours en revision. Il faut, pour

l'admissibilité du recours, que la valeur de l'objet du litige dépasse 1500 marks (1875 francs). Il n'est fait exception à cette règle que pour les contestations portant sur une valeur indéterminée, comme celles concernant le statut personnel, ou pour les questions intéressant l'ordre public.

Le recours ne peut être formé que pour violation ou fausse application de la loi et la loi méconnue doit être une loi fédérale, ou, tout au moins, une loi dont l'autorité s'étend au delà du ressort du tribunal supérieur ayant rendu la décision attaquée.

Il faut que le recours en revision soit introduit dans le délai d'un mois à partir du jour de la signification du jugement. Il est instruit directement par la Chambre désignée pour en connaître, sans être soumis, comme chez nous, à la formalité préalable d'un arrêt d'admission de la Chambre des Requêtes. Si le recours est rejeté, l'arrêt du tribunal supérieur devient inattaquable. Si le recours est reconnu fondé, l'affaire est renvoyée devant le même tribunal et la même Chambre d'où émanait la décision attaquée. Cette juridiction reste souveraine pour l'interprétation des questions de fait, mais elle est tenue de se conformer, pour l'interprétation du droit, à la doctrine du tribunal suprême. C'est seulement dans des cas exceptionnels que le Tribunal de l'Empire substitue sa propre décision à celle rendue en violation de la loi. Il en est ainsi si l'arrêt est annulé pour incompétence, s'il y a eu fausse application des principes du droit à des faits régulièrement constatés, s'il s'agit d'une décision de la justice consulaire dans les pays d'Orient ou d'Extrême-

Orient, enfin en matière de brevet d'invention.

Le Tribunal de l'Empire siège à Leipzig. Tribunal fédéral, il recrute ses membres dans tous les Etats de l'Allemagne. Il se compose de cinq Chambres civiles et de quatre Chambres criminelles et comprend un premier président, 8 présidents de Chambre et 63 conseillers, au total 72 membres.

Le *præsidium*, formé du premier président, des présidents de Chambre et des quatre conseillers les plus anciens, fixe, chaque année, les travaux des Chambres, c'est-à-dire la nature des affaires à renvoyer devant chacune d'elles, et arrête le roulement des magistrats. Les dossiers sont distribués entre les Chambres, tout à la fois par catégories d'affaires et par circonscriptions géographiques. Ce double mode de répartition a été adopté à raison du grand nombre de lois particulières que le Tribunal d'Empire est appelé à interpréter.

Pour maintenir l'unité de jurisprudence, il convenait de prévenir les interprétations contradictoires de Chambres différentes. Le Tribunal d'Empire discute en assemblée plénière les décisions rendues par une Chambre contrairement à une décision antérieure d'une autre section.

Ajoutons que le Tribunal de l'Empire fait paraître une édition officielle de ses arrêts. Chaque Chambre indique les arrêts qui devront être imprimés. Le rapporteur ou un membre désigné par le président prépare la publication, sous la surveillance d'une commission de rédaction.

Justice répressive.

En France, l'organisation de la justice répressive repose tout entière sur la distinction fondamentale entre les contraventions, les délits et les crimes. Les contraventions sont déférées aux tribunaux de simple police, les délits aux tribunaux correctionnels, les crimes aux Cours d'assises. Le législateur allemand a pensé que la sévérité de la peine à appliquer, l'importance du préjudice subi, les circonstances ayant accompagné l'infraction devaient constituer autant d'éléments à prendre en considération pour fixer la compétence des juridictions et faire fléchir, au besoin, dans l'intérêt supérieur d'une justice humainement rendue, la symétrique ordonnance de tribunaux savamment hiérarchisés. Lorsque l'infraction ne présente qu'une gravité relative, soit à raison même de son caractère, soit à raison du préjudice peu considérable qu'elle a entraîné ou des circonstances très atténuantes qui l'ont entourée, il importe que la justice soit à la fois expéditive et peu coûteuse. Il convient d'éviter de renvoyer devant un tribunal d'ordre supérieur, éloigné, avec des lenteurs regrettables et des frais onéreux, un délit qu'en bonne justice une peine légère suffirait à réprimer.

Le Code d'organisation judiciaire de l'Empire a été ainsi conduit à soumettre à la juridiction répressive de premier degré, qui est le tribuual des échevins, (*Schöffengericht*), non seulement les contraventions, mais encore certains délits punis d'une peine peu sévère.

Le législateur allemand a compris au nombre des

contraventions, contre lesquelles il édicte la peine des arrêts, (*haft*) (c'est-à-dire la simple privation de la liberté pendant une durée de vingt-quatre heures au moins et de six semaines au plus ou une amende dont le maximum ne dépasse pas 150 marks (187 fr. 50), un certain nombre d'infractions que notre Code pénal a rangées au nombre des délits justiciables des tribunaux correctionnels. Nous citerons notamment comme tels le vagabondage, la mendicité, l'infraction à un arrêté d'expulsion, la vente ou le port d'armes prohibées, la détention de dépôts d'armes, la fabrication ou falsification de passeports, congés militaires, certificats et livrets, l'usurpation de titres de noblesse, le port illégal d'uniformes ou décorations, la publication sans autorisation de plans de forteresses, les mauvais traitements envers les animaux, les prêts sur gage sans autorisation, la vente des denrées falsifiées, le vol d'aliments et boissons immédiatement consommés, la pêche sans autorisation, la fabrication, sans ordre écrit de l'autorité, de poinçons, coins, planches, etc., servant à la fabrication des monnaies ; la vente de papier timbré et timbres ayant déjà servi. Toutes ces contraventions sont, avec les infractions aux règlements de police, de la compétence des tribunaux d'échevins.

En dehors de ces faits qualifiés contraventions par la loi pénale allemande, les tribunaux d'échevins connaissent « des injures et lésions corporelles qui ne peuvent être poursuivies que sur la demande de la partie lésée », des délits de vol, de détournement, d'escroquerie, lorsque le dommage ne dépasse pas 31 francs 25 c. et, d'une façon générale, de tous les dé-

lits pour lesquels la peine prononcée par la loi n'excède pas un emprisonnement de trois mois ou une amende de 600 marks (750 francs). Enfin, ils peuvent être saisis par les tribunaux régionaux de la connaissance de délits frappés d'une peine plus sévère, si les circonstances du délit en atténuent sensiblement la gravité.

On voit que les tribunaux d'échevins ont des attributions singulièrement plus étendues que celles de nos tribunaux de simple police.

C'est une curieuse institution que cette juridiction allemande du premier degré en matière répressive. Elle mérite de retenir notre attention.

Le tribunal d'échevins n'est pas permanent ; il siège à des époques périodiques. Il se compose du juge du tribunal de bailliage et de deux échevins ou assesseurs *laïcs*, c'est-à-dire n'appartenant pas au personnel judiciaire professionnel. Le juge préside, c'est la seule supériorité que la loi lui reconnaisse. Les échevins siègent à ses côtés ; ils ne sont pas seulement, comme nos jurés, appelés à se prononcer sur les questions de fait ; ils délibèrent avec le juge, tant sur la culpabilité que sur l'application de la peine ; ils prennent part à toutes les décisions qui interviennent au cours des débats, sur le fond du procès comme sur les incidents d'audience. Les échevins, en un mot, sont de véritables juges, avec cette seule réserve qu'ils sont des juges temporaires, que leurs pouvoirs expirent à la levée de l'audience. L'audience terminée, le tribunal cesse d'exister ; les échevins s'éloignent et ne reviendront plus ; le juge de bailliage reste seul. C'est lui qui doit prendre les mesures antérieures aux débats, préparatoires aux pour-

suites et consécutives du jugement. Collaborateurs d'une même œuvre, juges et échevins fusionnent en quelque sorte leurs qualités : le juge, la science du droit, l'application logique des règles juridiques aux circonstances du fait ; les échevins, la connaissance du milieu social, l'appréciation humaine des circonstances de l'infraction, l'évaluation exacte de la peine au trouble apporté à l'ordre public. Les tendances de l'un vers la sévérité en quelque sorte professionnelle, celles des autres vers l'indulgence instinctive se compensent réciproquement. Le juge guide l'inexpérience des échevins et ceux-ci, conscients de leur responsabilité, s'efforcent de s'élever à la hauteur de la mission qui leur est confiée. La bonne administration de la justice se trouve ainsi profiter de ce concours de mérites et de services réciproques et le jugement acquiert d'autant plus d'autorité.

Devant le tribunal échevinal, la procédure est des plus simples.

Saisi par une plainte ou un procès verbal de l'infraction qui relève de la compétence du tribunal d'échevins, le Procureur de bailliage dresse un acte d'accusation, qui mentionne sommairement les faits et les moyens de preuve et le transmet au juge de bailliage avec le dossier. Le juge de bailliage rend une ordonnance « d'ouverture de l'action publique ou de rejet ». L'action publique ouverte, le Procureur de bailliage cite à l'audience l'inculpé et les témoins et les débats sont ouverts.

Les fonctions d'échevin sont à la fois un honneur et une charge. Tout Allemand y a droit et nul ne peut s'y

soustraire. Etre citoyen allemand, avoir l'âge de 30 ans accomplis, jouir de la plénitude de ses droits civiques et compter deux années de résidence dans la commune où le citoyen figure sur la liste échevinale, telles sont les seules conditions exigées par la loi. C'est « le service judiciaire obligatoire (1) ».

Deux listes sont dressées pour assurer le recrutement des échevins : une liste générale, (*Urliste*), préparée dans chaque commune par l'autorité municipale ; une liste annuelle, (*Jahresliste*), préparée par une commission composée du juge de bailliage, président, d'un fonctionnaire administratif représentant l'Etat, et de sept délégués ou « hommes de confiance, (*Vertrauensmänner*), désignés, parmi les habitants du ressort du tribunal, par les assemblées électives locales, ou, s'il n'en existe pas dans la région, appelés par le juge de bailliage.

La commission se réunit une fois par an ; elle examine les protestations élevées contre les listes municipales et choisit, sur la liste générale, les échevins titulaires et les échevins suppléants qui auront à siéger pendant le cours de l'année suivante.

Les jours d'audience sont fixés à l'avance pour toute l'année judiciaire et un tirage au sort détermine l'ordre suivant lequel les échevins seront convoqués. Ils ne reçoivent ni traitement ni indemnité, mais seulement des frais de route lorsqu'ils résident à plus de deux kilomètres du siège du tribunal. Afin que le service de la justice ne leur impose pas un trop lourd

(1) G. Dubarle, *Code d'organisation judiciaire allemand*, Introduction.

fardeau, la loi décide que les échevins ne devront pas siéger à plus de cinq audiences et qu'un intervalle d'une année devra s'écouler avant toute nouvelle convocation. Aucun citoyen allemand n'a à remplir deux années de suite les fonctions de l'échevinage.

L'inculpé a le droit de récusation, mais pour cause déterminée seulement. D'après le Code de procédure pénale (articles 22-31), un échevin n'est récusable que s'il a été lésé par le fait poursuivi, s'il a été entendu comme expert ou comme témoin au sujet des faits incriminés, s'il est parent, allié, tuteur ou époux de la personne lésée ou inculpée, ou enfin pour cause de suspicion légitime.

Le tribunal des échevins constitue, au premier échelon de la justice répressive, la juridiction de droit commun en Allemagne. Elle est très appréciée, universellement respectée. Il est à remarquer cependant que, dans certaines circonstances particulières, la loi réserve au juge de bailliage le droit de statuer seul, sans assistance d'échevins et sans débat, par simple ordonnance, (*Strafbefehl*). Il en est ainsi :

1° Lorsque l'inculpé, arrêté en flagrant délit, avoue le fait qui lui est reproché ;

2° Lorsque la condamnation pouvant, légalement, s'élever à trois mois de prison, le ministère public se borne à requérir six semaines d'arrêt ou 150 marks d'amende et qu'il y a accord entre le juge et le procureur de bailliage pour la peine à prononcer ;

3° Lorsqu'il s'agit de contraventions et délits aux lois sur les forêts et la police rurale. Le législateur a

redouté, pour ces délits spéciaux, une trop grande indulgence de la part des échevins.

Il est loisible à l'inculpé, sauf en matière forestière, de former, dans les huit jours, opposition aux « ordonnances pénales » et de réclamer son renvoi devant le tribunal des échevins.

D'autre part, dans presque tous les Etats confédérés, les autorités de police, administratives ou municipales, sont autorisées à réprimer, « par voie d'ordonnance », certaines contraventions qui peuvent être punies, au maximum, de 14 jours d'arrêts et d'une amende de 150 marks.

A la différence des tribunaux d'échevins, les tribunaux régionaux, qui forment le second degré de juridiction en matière répressive, ne sont formés que de juges professionnels. L'élément « laïc » est exclu. L'établissement de « grands échevins » auprès du tribunal régional avait été proposé par des jurisconsultes tels que MM. Becker, Held, Marquardsen et le procureur général von Schwarzen. La logique semblait justifier leur proposition. Si la présence d'échevins comme assesseurs auprès du juge est une garantie pour l'inculpé au premier degré de juridiction, pourquoi l'écarter devant la juridiction supérieure ? N'est-il pas de principe que les garanties pour le prévenu doivent être d'autant plus fortement organisées que la peine à laquelle il se trouve exposé est plus redoutable ? Il fut répondu que, dans certaines provinces, il serait difficile de réunir un nombre suffisant d'échevins préparés à la mission qui leur incomberait, qu'il ne fallait

pas imposer aux citoyens allemands un fardeau excessif et risquer, dans une pensée de régularité symétrique, de compromettre par une expérience hâtive la bonne administration de la justice.

La Chambre criminelle des tribunaux régionaux prononce ses arrêts avec l'assistance de cinq magistrats, y compris le président.

Elle connaît des crimes qui ne sont pas punis d'une peine supérieure à cinq années de travaux forcés, (*zuchthaus*), et des délits qui échappent à la compétence des tribunaux d'échevins. Elle a, au surplus, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, la faculté d'ordonner le renvoi devant le tribunal d'échevins de tous les délits punis de six mois de prison et de 1500 marks (1875 francs) d'amende au maximum et de quelques délits spécialement énumérés (1), si elle estime qu'en fait, à raison des circonstances, la peine prononcée ne devra pas être supérieure à trois mois de prison, mais elle ne peut ordonner le renvoi au tribunal échevinal que sur les conclusions conformes du ministère public.

Exceptionnellement, la Chambre criminelle est saisie d'un certain nombre de crimes que la loi frappe de peines pouvant s'élever jusqu'à dix ans de travaux forcés, mais que le législateur a voulu rattacher à la compétence du tribunal régional en vue d'une justice plus rapide. Il s'agit de crimes graves, pour lesquels le Code, en élevant le taux de la peine, a entendu ré-

(1) Vol simple, abus de confiance, tromperie, outrage public à la pudeur, violence à main armée ou en bande, rébellion, violation de domicile, etc.

server la possibilité d'une répression rigoureuse ; mais comme, dans la pratique, les circonstances viennent souvent atténuer la culpabilité et qu'en fait la peine prononcée dépasse rarement cinq années de travaux forcés, la Chambre criminelle du tribunal régional est déclarée compétente pour connaître, d'abord de tous les crimes commis par des mineurs de dix-huit ans, puis des crimes tels que l'attentat à la pudeur sans violence, le vol qualifié, la récidive de vol simple, la récidive de tromperie.

Les délits de presse et les délits politiques n'échappent pas au droit commun et sont, en principe, jugés par les tribunaux régionaux lorsque la pénalité, supérieure à trois mois de prison, n'excède pas cinq années de travaux forcés.

La juridiction du jury avait été, en pareille matière, réclamée par les libéraux, mais leurs revendications se brisèrent contre la résistance inébranlable du conseil fédéral, dirigé par les plénipotentiaires de Prusse. « La juridiction du jury, déclara le Ministre de la Justice du Gouvernement prussien, le docteur Leonhardt, est mauvaise en ce qui concerne la presse. Elle n'intervient qu'à des sessions périodiques et éloignées et la peine n'est prononcée que lorsque le délit est oublié. Il est alors trop tard. Il faut que la répression suive le délit et la condamnation n'est efficace que si-la poursuite répond immédiatement à l'attaque. Un juge criminel doit être ferme et impartial ; les jurés n'auront jamais les qualités nécessaires ; ou bien ils tomberont dans une sorte d'indifférence et de scepticisme politique, ou bien, emportés par l'opinion dominante, ils

n'écouteront que les haines de parti. Avec eux, les acquittements sont nombreux, souvent scandaleux ; trop souvent la plus légitime poursuite devient impossible. Ils sont trop exposés à être entraînés par les passions politiques, nationales et religieuses, trop accessibles aux déclamations et aux sophismes, trop disposés à jouer le rôle de législateur ou de souverain, c'est-à-dire à réformer la loi ou à gracier le coupable, pour qu'on leur confie la justice »

Tout ce qu'obtinrent les libéraux, ce fut une exception à la compétence du tribunal régional dans les rares Etats où le jury avait, antérieurement, la connaissance des délits de presse.

La Chambre criminelle du tribunal régional n'est pas seulement juge de première instance, elle statue sur les appels des jugements rendus par les tribunaux d'échevins.

Quant à ses propres décisions, elles ne sont pas sujettes à appel. Le pourvoi en révision est seul admis ; c'est dans le nombre des juges et non dans le recours à « un juge mieux informé » que le législateur allemand a placé les garanties de la justice. Aucune déclaration de culpabilité ne peut être prononcée qu'à la majorité des deux tiers, c'est-à-dire par quatre voix sur cinq.

Enfin, le tribunal régional, en même temps qu'il exerce les attributions de juridiction de jugement, remplit le rôle de Chambre du conseil et de Chambre des mises en accusation. Il n'a pas seulement, en cette qualité, la mission de clore l'instruction par une ordonnance de non-lieu ou d'ouverture des débats ; il

intervient toutes les fois qu'il est nécessaire de régler des incidents survenant au cours de la poursuite d'un fait délictueux ou criminel.

La Chambre du Conseil se compose de trois juges ; elle est, suivant les exigences du service et l'importance du tribunal, indépendante de la Chambre criminelle de jugement ou se confond avec elle, mais la fusion n'est jamais absolue. Deux juges seulement sur trois appartiennent aux deux Chambres. En conséquence, deux seulement des cinq magistrats appelés à juger un prévenu pourront, avant le jour des débats, avoir connu de l'affaire.

C'est une ordonnance de renvoi du tribunal régional qui saisit la Cour d'assises.

La Cour d'assises juge, en principe, tous les crimes que la loi pénale frappe d'une peine supérieure à cinq années de travaux forcés, crimes de haute trahison, voies de fait envers l'Empereur ou envers le Souverain de l'Etat, meurtre, rapt avec violence, viol, complicité d'avortement à prix d'argent, vol avec violences sur les personnes, fausse monnaie, faux en écriture publique, banqueroute frauduleuse, incendie, etc.

Elle juge en outre, à titre exceptionnel, les voies de fait envers les membres d'une maison souveraine allemande et « les attentats contre un membre d'une assemblée législative, à l'effet de l'empêcher de voter ou de siéger », bien que la peine ne dépasse pas cinq années de travaux forcés.

La Cour d'assises est une juridiction périodique.

Elle siège, en général, au chef-lieu du tribunal ré-

gional, mais les ressorts de plusieurs tribunaux régionaux peuvent être réunis en un seul ressort de Cour d'assises.

La Cour d'assises, (*Schwurgericht*), se compose d'un président et de deux assesseurs, d'une part, et de douze jurés, d'autre part.

Le président est nommé, pour chaque session, par le premier président du Tribunal supérieur ; il est choisi, indistinctement, parmi les membres du Tribunal supérieur ou des tribunaux régionaux dépendant du Tribunal supérieur.

Les assesseurs appartiennent au Tribunal régional et sont désignés par le président de ce siège.

L'institution de la Cour d'assises repose sur la distinction traditionnelle du fait et du droit, sur la division du procès criminel en deux ordres de questions, résolues, les unes par les jurés, les autres par les magistrats. Les membres judiciaires de la Cour d'assises tranchent toutes les questions de droit et de procédure et appliquent la peine ; les jurés n'ont à résoudre que la question de fait.

Le chef du jury, (*Obermann*) n'est pas, en Allemagne comme chez nous, le premier juré désigné par le sort ; il est élu par ses collègues à la majorité.

Le vote n'est pas secret, il est précédé d'une délibération. La déclaration de culpabilité doit être rendue à une majorité supérieure à sept voix, c'est-à-dire réunir un minimum de huit voix sur douze. Le jury, en déclarant la culpabilité, a le droit de proclamer l'existence de circonstances atténuantes dont l'effet est d'abaisser le taux de la peine fixée par la loi. La

simple majorité suffit pour le refus des circonstances atténuantes.

Aucune condition de cens ou de capacité spéciale n'est exigée des jurés. Tout citoyen allemand, âgé de 30 ans et jouissant de ses droits civiques, est considéré comme apte à concourir à la justice criminelle. Cinq listes assurent le recrutement du jury :

a) Une liste générale, (*Urliste*), dressée dans la commune et se confondant avec celle établie pour les échevins ;

b) Une liste de présentation, (*Vorschlagsliste*), dressée au tribunal de bailliage ;

c) Une liste annuelle, (*Jahresliste*), dressée au tribunal régional ;

d) Une liste de session, (*Spruchliste*), composée de 30 noms tirés au sort par le président du tribunal régional ;

e) Une liste de jugement, (*Geschworenenbank*), spéciale à chaque affaire et composée de douze noms tirés au sort en audience publique par le président de la Cour d'assises.

Ainsi, c'est tout à la fois la sélection et le tirage au sort qui assurent la formation des listes de jurés. Le choix est confié successivement aux membres des assemblées électives et aux membres de la magistrature. Cette dernière a une action prépondérante.

La juridiction de la Cour d'assises est regardée en Allemagne comme une juridiction en quelque sorte exceptionnelle, à cause de l'élévation de la peine qui fixe sa compétence. La tendance manifeste des juristes est de préparer la substitution graduelle de l'échevi-

nage au jury qui, suivant la parole du docteur Leonhardt, est « une institution qui penche vers le déclin de sa vie, tandis qu'à l'aurore apparaissent les échevins ».

Les décisions rendues en matière criminelle par les tribunaux régionaux et par les Cours d'assises ne peuvent être attaquées que par la voie du recours en révision, fondé sur une prétendue violation de la loi.

Le recours en révision est porté, soit devant le Tribunal supérieur, soit devant le Tribunal de l'Empire.

Il est porté devant le Tribunal supérieur, s'il est fondé sur la violation d'une règle de droit local, et devant le Tribunal de l'Empire, s'il est fondé sur la violation d'une loi fédérale.

Le juge du recours en révision peut, après cassation, soit prononcer le renvoi à une autre juridiction de même ordre que celle ayant rendu la décision attaquée, soit statuer directement, en fait et en droit, lorsque la décision doit être « aussi favorable que possible à l'accusé ». Il en est ainsi lorsqu'il y a lieu de prononcer l'acquittement et la cessation des poursuites, lorsque le fait poursuivi est frappé par la loi d'une peine fixe et invariable, lorsque le tribunal est d'avis, d'accord avec le ministère public, de prononcer le *minimum* de la peine.

Outre le droit d'examiner les pourvois en révision, sous les distinctions que nous avons indiquées, le Tribunal supérieur et le Tribunal de l'Empire sont investis, en matière criminelle, de prérogatives importantes.

Si le ministère public, au cas de délit ou de crime dénoncés, demeure dans une inaction injustifiée, le Tribunal supérieur peut, sur le vu du dossier et après enquête, ordonner impérativement des poursuites.

Quant au Tribunal de l'Empire, en dehors de ses attributions de Cour régulatrice au point de vue de l'unité de droit et de jurisprudence, il est spécialement chargé de réprimer les crimes qui menaceraient « la sûreté, l'unité et l'intégrité de l'Empire allemand ».

En qualité de Haute-Cour de Justice, il est seul compétent pour juger les crimes de trahison contre l'Empire et l'Empereur, complots ayant pour objet d'assassiner l'Empereur, de le faire prisonnier, de le livrer à l'ennemi ou de le rendre incapable de gouverner, de changer violemment la Constitution, d'incorporer violemment à un Etat étranger une partie du territoire allemand ; intelligences avec un Etat étranger, afin de l'engager à déclarer la guerre à l'Empire ; fait de prendre du service dans une armée ennemie, de rester, après déclaration de guerre avec l'Allemagne, au service de la puissance ennemie ; fait de prêter assistance à l'armée ennemie ou de porter préjudice aux troupes de l'Empire ; fait de communiquer à un Etat étranger des plans de forteresse ou des secrets d'Etat, etc. (Code pénal, articles 80-92).

Le Tribunal de l'Empire juge sans assistance de jurés ; c'est comme une mise hors la loi pour les crimes politiques punis de la peine de mort ou de la peine des travaux forcés.

Un amendement soumis au Reichstag avait demandé la formation d'un grand jury, composé, soit de

80 membres du Parlement, soit des jurés du lieu où siègerait le Tribunal de l'Empire. L'amendement a été écarté sur l'insistance des Commissaires fédéraux, qui ont énergiquement refusé de laisser juger les crimes commis contre l'Empire par des jurés qui pourraient être « les adversaires de l'unité allemande ».

Lorsque le Tribunal de l'Empire est appelé à siéger comme Haute-Cour de Justice, un Conseiller, désigné par le Premier Président, est chargé de l'instruction ; la première Chambre criminelle fait fonction de Chambre du Conseil ; la deuxième et la troisième Chambre réunies rendent l'arrêt.

Auprès des juridictions civiles ou répressives dont nous venons de résumer les attributions, le pouvoir exécutif est représenté par le ministère public, (*Staatsanwaltschaft*). Les officiers du ministère public sont, en Allemagne comme en France, les agents et les représentants de l'Etat, mais le lien de subordination qui les rattache au gouvernement est plus étroit dans l'organisation judiciaire allemande que dans la nôtre. Non seulement ils sont obligés d'exercer les actes de poursuite qui leur sont prescrits, mais, à l'audience comme hors de l'audience, ils sont tenus d'obéir à leur chef hiérarchique et de soutenir les conclusions qui leur sont imposées. Le droit germanique ignore la vieille maxime qui fait honneur à notre droit français : « Si la plume est serve, la parole est libre. » Il importe, au surplus, d'ajouter qu'en Allemagne les attributions du ministère public sont presque exclusivement restreintes à la direction de la justice criminelle. Il n'in-

tervient guère au civil que dans les causes intéressant l'Etat ou la capacité des personnes, les procès de divorce, de séparation de corps, les demandes en nullité de mariage.

Les officiers du ministère public se divisent en deux catégories : les procureurs de bailliage et les procureurs d'Etat, qui sont attachés aux tribunaux supérieurs et régionaux et assurent le service des Cours d'assises. Les procureurs de bailliage ne sont pas considérés comme des membres réguliers et permanents du ministère public. Ils ne sont soumis à aucune condition de capacité. Ce sont, en général, des fonctionnaires de la police ou des services administratifs, désignés par le Procureur d'Etat près le Tribunal supérieur.

Ils sont nommés *auf Widerruf*, c'est-à-dire qu'ils sont révocables *ad nutum*.

Les Procureurs d'Etat sont choisis dans tous les Etats par le souverain local, par l'Empereur dans l'Alsace-Lorraine, territoire d'Empire, et par le Sénat dans les villes Hanséatiques.

Ce sont, nous ne saurions trop insister à cet égard, des fonctionnaires de l'Etat, (*Staatsbeamte*), ce ne sont pas, à proprement parler, des magistrats (*Richterliche*). Bien qu'ils soient soumis aux mêmes conditions de recrutement que les magistrats du siège, ils n'ont ni les mêmes droits ni les mêmes garanties. Au lieu de l'inamovibilité, qui couvre les juges, ils ne peuvent, au point de vue disciplinaire, revendiquer d'autres mesures de protection que celles organisées au profit des fonctionnaires de l'Empire (1).

(1) Voir chapitre II, page. 67.

Le ministère public est indépendant des tribunaux, mais il n'a sur les juges ni autorité ni droit de surveillance.

Il forme, dans chaque Etat confédéré, un corps distinct, indivisible et hiérarchiquement constitué. Le chef suprême du ministère public est le Ministre de la Justice. Son délégué est le Procureur supérieur d'Etat, (*Oberstaatsanwalt*), dont les attributions rappellent celles de nos procureurs généraux, et qui a, sous son contrôle, pour toute l'étendue du ressort du Tribunal supérieur, les procureurs d'Etat régionaux et les procureurs de bailliage.

Le parquet d'un tribunal se compose, suivant son importance, d'un ou de plusieurs membres.

Le chef du parquet régional, avec le titre de Premier Procureur d'Etat, (*Erster Staatsanwalt*), est, en droit, seul chargé des fonctions du ministère public ; les autres Procureurs d'Etat ne sont que ses substituts.

Il n'est pas nécessaire, d'ailleurs, qu'un personnel distinct soit attaché à chaque tribunal. Le même Procureur peut être chargé de représenter le ministère public devant plusieurs tribunaux.

A côté du ministère public de chaque Etat confédéré, un ministère public a été institué auprès du Tribunal de l'Empire. Il se compose d'un Procureur supérieur de l'Empire, (*Oberreichsanwalt*), et de Procureurs d'Empire.

Les membres du ministère public fédéral sont soumis à l'autorité du Chancelier de l'Empire. Ils n'ont aucun droit de surveillance sur les procureurs des

Etats confédérés. Ils sont nommés par l'Empereur, sur la présentation du Bundesrath.

De minutieuses précautions sont prises en Allemagne pour assurer le recrutement d'une magistrature éclairée, joignant la pratique des affaires aux connaissances théoriques. Les règles d'admission aux fonctions judiciaires ne sont pas partout identiques, mais la plupart des épreuves auxquelles sont astreints les futurs magistrats en Prusse sont généralement exigées dans les autres Etats confédérés.

Elles sont intéressantes à suivre.

Le candidat qui se destine à la magistrature doit avoir pris ses grades universitaires et avoir étudié le droit pendant trois années au moins. Il subit ensuite deux examens professionnels, entre lesquels se place un noviciat.

Le premier examen a pour but de constater les connaissances juridiques du candidat. Il roule sur toutes les matières de l'enseignement doctrinal qu'il a reçu à l'Université : droit public et privé, histoire du droit et sciences politiques, (*Staatswissenschaften*). C'est un examen à la fois écrit et oral.

Le candidat admis est nommé référendaire, (*Referendar*), par le Premier Président du Tribunal supérieur et il prête serment. Il entre au service de l'Etat et appartient désormais à l'administration de la Justice. La vie publique commence pour lui.

Le stage est de quatre années.

Le Référendaire est attaché successivement : six mois à un tribunal de bailliage, un an à un tribunal

régional, quatre mois au parquet d'un Procureur d'Etat, six mois au Cabinet d'un avocat en renom, un an de nouveau à un tribunal de bailliage et six mois à un tribunal supérieur. Il s'initie ainsi à tous les services judiciaires.

Pendant le stage, sous la surveillance générale du président du tribunal et sous la direction spéciale d'un juge, mais sans pouvoir propre, le Référendaire est associé à tous les actes des diverses juridictions. Il assiste aux audiences, il prend part aux délibérés, mais avec voix consultative seulement ; il prépare des rapports, des ordonnances, des projets de jugement ; il fait fonction de greffier ; il est chargé de défenses d'office. Service de l'audience, enquête, instruction, service des parquets, des bureaux judiciaires, des greffes, ministère de l'avocat, rien ne doit lui échapper.

Le stage terminé, après avoir ainsi traversé la vie du Palais, le Référendaire dont l'existence a été reconnue d'une dignité irréprochable, subit « le grand examen d'Etat, (*die grosze Staatsprüfung*) ». Il est passé devant une commission spéciale, (*Justizprüfungskommission*), formée de hauts magistrats et de professeurs, et se compose d'une série d'épreuves écrites et orales, destinées à prouver que le candidat joint, d'une façon désormais complète, l'expérience de la pratique aux connaissances doctrinales.

Le Référendaire est alors nommé « assesseur de justice », (*Gerichtsassessor*), par le Ministre et attaché à un tribunal où il a le droit de vote dans les affaires seulement pour lesquelles il est chargé du rapport, en attendant qu'il soit nommé, d'une façon définitive,

juge ou membre du parquet. Il a fait son éducation professionnelle complète et il ne l'a point faite, comme parfois nos juges suppléants, aux dépens du justiciable. Il serait superflu d'insister sur les mérites d'un semblable mode de recrutement de la magistrature, comparé à celui qui se borne à exiger des candidats aux fonctions judiciaires la facile conquête du diplôme de licencié en droit et... des recommandations parlementaires.

Si l'Allemagne se préoccupe d'exclure le favoritisme des nominations judiciaires, elle n'est pas moins soucieuse d'avoir une magistrature indépendante. Les magistrats du siège sont inamovibles. Aucune restriction ne peut être apportée à ce principe fondamental, qui domine les législations particulières de tous les Etats confédérés ; mais, comme contre-poids à la protection nécessaire de l'inamovibilité, des règles étroites de discipline assurent la stricte observation des obligations professionnelles.

Le pouvoir disciplinaire n'appartient, en aucun cas, au Gouvernement ; le pouvoir judiciaire est seul gardien de la dignité de ses membres.

Partout une enquête contradictoire précède la décision à rendre.

Sauf en Saxe et en Alsace-Lorraine, il n'existe pas de « limite d'âge » pour les magistrats allemands. On a craint que, dans la pensée d'éloigner du prétoire des infirmes, on ne risquât de frapper aveuglément la vieillesse expérimentée et savante. C'est le pouvoir judiciaire qui prononce la mise à la retraite, après des invitations discrètes, qui permettent à l'intéressé d'évi-

ter un débat pénible. La législation associe, dans une sage mesure, les garanties et les égards auxquels les magistrats ont droit avec les nécessités du service, qui réclame des juges valides.

La pension de retraite est élevée et son élévation facilite la mise à la retraite volontaire des magistrats âgés ou infirmes. Aucune retenue n'est, en général, pratiquée sur les émoluments. Le versement de la pension pèse entièrement sur l'Etat.

Le traitement d'activité n'est pas établi partout d'une façon uniforme, mais il est toujours calculé de façon à permettre au magistrat de vivre honorablement. Dans les grades inférieurs tout au moins, il dépasse les émoluments alloués en France. C'est ainsi que les juges de bailliage, par exemple, reçoivent de 3000 francs à 7500 francs.

Le traitement ne dépend pas de la résidence. Si l'on excepte Berlin, aucune différence n'est faite entre les magistrats de même ordre, à raison de l'importance du siège. Afin de réfréner, autant que possible, le désir d'avancement, constituant sans contredit le plus grave péril auquel soit exposée l'indépendance du juge, les Allemands ont organisé automatiquement, en quelque sorte, l'avancement sur place. Les magistrats peuvent recevoir, en conservant leurs fonctions, soit un grade supérieur, comme celui, par exemple, de conseiller, conféré à un juge d'un tribunal régional ou même d'un tribunal de bailliage, soit une augmentation de traitement.

Cet avancement, au lieu de dépendre du bon plaisir du Souverain, est régi par des règles fixes. Il est ac-

cordé proportionnellement au nombre d'années de services ou à l'ancienneté dans l'ordre du tableau, à mesure que des vacances se produisent.

En dehors des tribunaux judiciaires, on trouve, dans quelques Etats de l'Allemagne, des tribunaux administratifs, se composant de représentants de l'administration autonome, (*Selbstverwaltung*), c'est-à-dire, en général, d'agents élus par les habitants. L'organisation et la compétence des tribunaux administratifs sont restées en dehors de la législation fédérale, mais celle-ci formule deux règles essentielles.

La première, conforme à une vieille tradition du droit germanique, est que « la voie de droit, » (*Rechtsweg*), est ouverte contre tout fonctionnaire administratif, sans qu'il soit nécessaire, pour actionner un fonctionnaire, d'obtenir une autorisation préalable.

La seconde, c'est qu'au cas de conflit entre les autorités et juridictions administratives et les tribunaux judiciaires, le conflit est réglé, soit par le Tribunal de l'Empire, soit par une Cour spéciale, dont tous les membres doivent être inamovibles et dont la moitié au moins doit être empruntée « à la magistrature supérieure des tribunaux judiciaires ».

L'avocat allemand est à la fois avocat et avoué. Il occupe pour les parties, prépare les actes de procédure et plaide à l'audience.

Comme avoué, il ne peut occuper que devant le tribunal près lequel il est inscrit; comme avocat, il est autorisé à plaider devant tous les tribunaux allemands.

C'est dans une pensée d'économie au bénéfice des plaideurs que le cumul de la postulation et de la plaidoirie a été admis en Allemagne.

Un tarif, fixé par la loi fédérale, réglemente les débours et honoraires des avocats.

Les avocats d'un même barreau élisent pour quatre ans un conseil de discipline, (*Vorstand*), comprenant de 9 à 15 membres, et se renouvelant par moitié tous les deux ans. Le Conseil choisit un président, un vice-président, un secrétaire et un secrétaire adjoint. Il est chargé de l'administration de l'Ordre. Ses décisions peuvent être déférées au Tribunal supérieur.

Les décisions des tribunaux sont consignées sur les registres des Greffiers, (*Gerichtsschreiber*) qui sont « les témoins de la justice ». Les greffiers ne sont pas, comme en France, des officiers propriétaires de leur charge, mais des fonctionnaires touchant un traitement fixe et versant au Trésor l'émolument des actes qu'ils reçoivent. Des conditions rigoureuses de capacité sont exigées d'eux ; ils ne peuvent être nommés qu'après avoir subi un examen professionnel et un stage.

Enfin, l'exécution des décisions des tribunaux est assurée par les huissiers, (*Gerichtsvollzieher*), qui sont chargés des citations et significations. Eux aussi, sont, non des officiers ministériels propriétaires de leur charge, mais des fonctionnaires. Ils reçoivent généralement un traitement fixe. S'ils sont rémunérés par les émoluments des actes qu'ils dressent, un minimum leur est assuré et payé par l'Etat, en cas d'insuffisance des produits. Cette disposition assure leur existence et, en

même temps, a pour but de remédier aux abus auxquels, sous la pression des nécessités de la vie, les huissiers peu occupés pourraient être entraînés dans l'exercice de leurs fonctions.

Nous nous sommes efforcé de résumer, dans ses lignes essentielles, l'organisation judiciaire allemande. Elle mérite d'être étudiée attentivement. Les dispositions relatives aux conditions de capacité et au mode de recrutement des magistrats, à la compétence des tribunaux, à la participation des citoyens à l'œuvre de la justice, à l'organisation des offices ministériels, constituent autant de solutions nouvelles qu'il est intéressant de connaître et dont on pourrait, avec profit, s'inspirer.

ÉTATS CONFÉDÉRÉS

ROYAUME DE PRUSSE

I

LA CONSTITUTION

Le royaume de Prusse, tel que l'avaient constitué ses fondateurs, Frédéric-Guillaume I[er] et Frédéric II, était une monarchie militaire et absolue. « Tous les droits et devoirs de l'Etat envers les citoyens, déclarait le Code prussien de 1794, sont réunis dans les mains du Chef de l'Etat. » La Société était officiellement partagée en trois classes, nobles, bourgeois et paysans. Toutes les fonctions publiques, tous les grades de l'armée étaient réservés aux nobles. Les seigneurs avaient le droit de police et de justice sur les habitants de leurs domaines. Ce régime politique fut jugé responsable des désastres que subit la Prusse en 1806. Deux grands ministres, Stein et Hardenberg, pour relever le royaume ruiné par l'invasion française, s'attachèrent « à établir les principes démocratiques dans un Etat monarchique ». L'organisation officielle de la Société en classes fut abolie. Pour rendre les

sujets plus capables de contribuer au bien de l'Etat, on leur assura la liberté et l'égalité privées ; pour les intéresser à la vie publique, on les admit à prendre part à l'administration locale. Dans chaque ville, on créa un conseil de députés de la ville, élu par les habitants possesseurs d'un immeuble ou d'un revenu déterminé, avec un conseil exécutif ou *Magistrat*, et l'on organisa des Etats provinciaux où les délégués des villes seraient appelés à siéger à côté des possesseurs de biens nobles. Le complément de ces institutions devait être, d'après la loi du 22 mai 1815, « une diète centrale avec voix consultative sur les questions concernant l'état des personnes, la propriété et les impôts ». Les promesses contenues dans cette loi restèrent lettre morte jusqu'en 1847. A cette date, le Roi Frédéric Guillaume II convoqua à Berlin le *Landtag uni*, (*der Vereinigte Landtag*) composé des délégués des Diètes provinciales. Il les divisa en deux Chambres, la Curie des Seigneurs et celle des Trois Etats, Chevaliers, Villes et Communes rurales, et leur annonça l'intention de les consulter quand il le jugerait convenable, sans jamais être lié par leurs avis. « Vous n'avez pas à représenter des opinions, leur déclara-t-il, mais seulement à m'apporter des vœux... Je ne permettrai jamais qu'un *morceau de papier* vienne s'interposer entre le Seigneur Dieu d'en haut et moi et prétende me gouverner par ses paragraphes à l'instar d'une seconde Providence. » Les ordonnances du 3 février 1847 qui avaient institué le Landtag uni n'en avaient pas moins éveillé des aspirations et des espérances que le Roi devait être impuissant à réfréner. Vainement il ajourna

l'Assemblée qui réclamait la convocation régulière et périodique d'un Parlement recruté par le suffrage universel à deux degrés ; la révolution éclata à Berlin en 1848, l'obligea à rappeler le Landtag uni et à promettre « de vraies institutions constitutionnelles avec responsabilité des ministres et égalité des droits civils et politiques ». Une Assemblée nationale de 402 membres, élue par le suffrage universel à deux degrés, à raison d'un électeur du second degré par 500 âmes et d'un député par cercle, élabora une constitution, calquée sur celle de la Belgique. Cette constitution consacrait toutes les libertés inscrites dans le droit public belge, remettait le pouvoir législatif à deux assemblées élues par le suffrage universel indirect, organisait la responsabilité ministérielle, reconnaissait un simple veto suspensif au Roi et lui imposait l'obligation de prêter serment de fidélité aux institutions parlementaires. Pas plus que le Parlement germanique réuni en même temps à Francfort, l'Assemblée nationale de Berlin n'était capable d'imposer ses volontés. Ayant refusé de se transporter de Berlin à Brandebourg « pour se soustraire, comme le demandait le message royal, aux soulèvements séditieux de la capitale », elle fut expulsée par le feld-maréchal Wrangel du théâtre de Berlin, où elle tenait ses séances sous la protection de la garde nationale. Le Roi prononça la dissolution de l'Assemblée et, en vertu de son autorité souveraine, promulgua une Constitution *octroyée*, en ajoutant qu'elle serait soumise à une révision par voie législative ». Cette Constitution, octroyée par le Roi sans l'avis des représentants de la Nation, est devenue

définitive, après révision par les deux Chambres qu'elle avait instituées, le 31 janvier 1850. Elle est restée, sauf de légères modifications, la loi fondamentale de la Prusse (1).

La Constitution de 1850 proclame le respect de la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, du droit de propriété, du secret des lettres, l'égalité des citoyens devant la loi, leur admissibilité aux fonctions publiques, sans distinction de naissance et de culte, la liberté absolue de conscience, le droit de réunion, de pétition et d'association.

« Tout Prussien a le droit de manifester librement sa pensée par la parole, l'écriture, l'impression et le dessin. La censure ne peut être établie. Toute restriction à la liberté de la presse ne peut avoir lieu que par mesure législative (2). »

« Tous les Prussiens ont le droit, sans autorisation préalable, de se réunir publiquement et sans armes dans un local clos et couvert (3). »

« Tous les Prussiens ont le droit de former des associations dont le but n'est pas contraire aux lois pénales. Des associations politiques peuvent être sou-

(1) La Constitution du royaume de Prusse ne comprend pas moins de 119 articles groupés sous les titres suivants :

I. Du territoire de l'Etat ; II. Des droits des Prussiens ; III. Du Roi ; IV. Des Ministres ; V. Des Chambres ; VI. Du pouvoir judiciaire ; VII. Des fonctionnaires de l'ordre extra-judiciaire ; VIII. Des finances ; IX. Des communes, cercles, districts et provinces ; Dispositions générales, dispositions transitoires.

(2) Article 27.

(3) Article 29.

mises à des restrictions ou à des prohibitions temporaires par mesure législative (1). »

La Constitution déclare que « le service militaire est obligatoire pour tous les citoyens » (2) et elle consacre le principe de l'enseignement primaire obligatoire.

« Il sera ouvert des écoles publiques pour l'instruction de la jeunesse. Les parents et tuteurs ne peuvent laisser leurs parents et pupilles manquer de l'instruction prescrite pour les écoles publiques. » (3)

Au point de vue politique, la Constitution institue le régime représentatif, mais sans reconnaître aux Chambres les prérogatives dont l'ensemble forme, suivant le droit public moderne, le régime parlementaire.

Le pouvoir législatif est exercé « conjointement » (4) par le Roi, la Chambre des Seigneurs (*Herrenhaus*) et la Chambre des Députés (*Haus der Abgeordneten*).

« L'accord du Roi et des deux Chambres est indispensable pour la confection des lois. » (5)

La Chambre des Seigneurs est composée de membres héréditaires et de membres nommés à vie par le Roi.

La Chambre des Députés se compose de 352 membres, nommés par le suffrage universel à deux degrés, mais avec une législation électorale combinée, nous le verrons, de façon à réduire au minimum l'influence

(1) Article 30.
(2) Article 34.
(3) Article 21.
(4 et 5) Article 62.

du nombre et à assurer à peu près exclusivement la représentation des intérêts et de la richesse.

La réunion de la Chambre des Seigneurs et de la Chambre des Députés forme le *Landtag* de Prusse.

Le Landtag est convoqué par le Roi en session ordinaire « pendant la période comprise entre le commencement du mois de novembre de chaque année et le milieu du mois de janvier de l'année suivante », et, en outre, en session extraordinaire, « toutes les fois que les circonstances l'exigent (1) ».

L'ouverture et la clôture du Landtag sont prononcées par le Roi en personne ou par un Ministre délégué à cet effet dans une séance plénière du Landtag (2).

Le Roi a le droit de dissoudre la Chambre des Députés. Dans ce cas, il doit convoquer les électeurs dans les 60 jours et les Chambres dans les 90 jours qui suivent la dissolution (3).

Le Roi peut proroger les Chambres. Cette prorogation ne doit pas dépasser la durée de 30 jours sans leur consentement, et ne peut se renouveler pendant la même session.

« Les deux Chambres sont convoquées, ouvertes, et prorogées en même temps. La dissolution de la Chambre des Députés entraîne la prorogation de la Chambre des Seigneurs (4). »

Les séances des deux Chambres sont publiques.

(1) Article 76.
(2) Article 77.
(3) Article 51.
(4) Article 77.

Chaque Chambre se réunit en séance secrète sur la proposition de son président ou de dix membres.

« Les membres des deux Chambres sont les représentants de tout le peuple. Ils votent d'après leur libre conviction et ne sont liés par aucun mandat impératif (1). »

« Aucun compte ne leur est demandé de leurs votes ; ils ne sont responsables des opinions qu'ils émettent que dans le sein même de la Chambre. Aucun membre ne peut, sans le consentement de la Chambre à laquelle il appartient, être poursuivi ou arrêté, pendant la durée de la session, à raison d'un fait réprimé par les lois, à moins qu'il ne soit appréhendé en flagrant délit ou au cours de la journée suivante (2). »

Le Roi et chacune des deux Chambres ont le droit d'initiative.

Les projets de loi rejetés par une des deux Chambres ou par le Roi ne peuvent être repris dans le cours de la même session.

Les lois de finances doivent être votées en premier lieu par la Chambre des Députés ; la Chambre des Seigneurs ne peut qu'adopter ou rejeter le budget en bloc.

Les dépenses et recettes doivent être évaluées d'avance et inscrites au budget, fixé chaque année.

Aucune dépense, aucune contribution extraordinaire, aucun emprunt ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation des Chambres.

(1) Article 83.

(2) Article 84.

Les comptes généraux du budget sont vérifiés par la Cour supérieure des Comptes et soumis ensuite à l'approbation du Landtag.

Chaque Chambre a séparément le droit de présenter des adresses au Roi.

Nul ne peut remettre en personne une pétition ou adresse soit au Landtag, soit à l'une des deux Chambres.

Chaque Chambre peut demander aux Ministres des explications sur les pétitions dont elle est saisie.

Chaque Chambre a le droit d'instituer des commissions d'enquête.

En l'absence des Chambres, « si des mesures d'urgence doivent être prises, soit pour le maintien de la sécurité publique, soit à raison de calamité nationale imprévue, des ordonnances royales ayant force de loi peuvent être rendues sous la responsabilité collective des Ministres, pourvu qu'elles ne soient pas contraires à la Constitution. Elles doivent être soumises à l'approbation des deux Chambres à leur prochaine réunion (1) ».

Le Pouvoir exécutif appartient au Roi seul.

La Couronne est héréditaire dans la descendance mâle de la dynastie de Hohenzollern « par ordre de primogéniture et suivant la succession agnate directe (2) ». Le Roi est majeur à 18 ans accomplis. Il prête serment, en présence des Chambres réunies, « de maintenir ferme et inviolable la Constitution du

(1) Article 63.

(2) Article 53.

Royaume et de gouverner d'accord avec elle et les lois (1) ».

Si le Roi est mineur ou empêché de gouverner lui-même, l'agnat majeur le plus proche exerce la Régence. S'il n'y a pas d'agnat majeur, les Chambres élisent un Régent en séance plénière.

Le Roi a le commandement suprême de l'armée. Il nomme « à tous les emplois dans l'armée et les autres branches du service de l'Etat (2) ». Il ordonne la publication des lois et rend les ordonnances nécessaires à leur exécution (3) ».

La personne du Roi est inviolable (4).

Le Roi gouverne par l'intermédiaire de ses Ministres. « Les Ministres, déclare l'article 44, sont responsables. Tous les actes du Gouvernement du Roi doivent, pour être valables, être contresignés par un ministre qui en accepte la responsabilité. »

Mais il faudrait se garder de donner à ce texte l'interprétation qu'il devrait recevoir dans un pays où le régime parlementaire serait sincèrement pratiqué. La responsabilité ministérielle en Prusse n'existe qu'au point de vue pénal ; elle n'existe pas au point de vue politique.

« Le droit du Roi de diriger la politique du royaume selon son bon plaisir, spécifie un rescrit de 1882, demeuré célèbre, est limité par la Constitution ; il n'est

(1) Article 54.

(2) Article 47.

(3) Article 45.

(4) Le Roi de Prusse a droit à une liste civile s'élevant à 11.700 000 francs.

pas supprimé par elle. Les actes du Roi ont besoin d'être contresignés par un Ministre ; ils n'en restent pas moins des actes du Gouvernement du Roi, qui manifeste par eux sa volonté... Il ne saurait être permis de représenter l'exercice des droits du Roi comme émanant non pas du Roi, mais du Ministre responsable, parce que cette interprétation obscurcirait les droits que le Roi tient de la Constitution. La Constitution prussienne est l'expression de la tradition monarchique de ce pays, dont le développement repose sur les rapports vivaces entre ses Rois et le peuple. Je veux qu'il ne reste pas le moindre doute sur mon droit constitutionnel, ainsi que sur celui de mes successeurs de diriger personnellement la politique de mon Gouvernement et qu'on réfute sans cesse l'opinion d'après laquelle, soit l'inviolabilité traditionnelle de la personne du Roi, soit l'obligation du contreseing d'un Ministre responsable aurait enlevé à mes actes de Gouvernement le caractère de résolutions spontanées émanées du Roi. »

On voit que « le centre de gravité de l'Etat » est loin d'avoir été transporté, en Prusse comme en Angleterre, de la Royauté à la Chambre élective.

On se rappelle, au surplus, l'application pratique que Guillaume I[er] avait donnée aux principes qu'il rappelait en 1882, dans l'ivresse du triomphe. Quatre années durant, le Landtag avait lutté contre la Couronne pour empêcher l'extension des forces militaires de la Prusse ; quatre années durant, la volonté du Parlement avait été méconnue, Bismarck maintenu au pouvoir, le budget illégalement promulgué et les

charges militaires des citoyens accrues par simples ordonnances royales. Sadowa et la guerre franco-allemande, en donnant raison aux prévisions du Roi et de son premier ministre, avaient effacé jusqu'au souvenir des luttes livrées pour les prérogatives parlementaires.

La Constitution peut être révisée par voie législative ordinaire. Il suffit que les modifications proposées soient sanctionnées dans chaque Chambre, à la majorité absolue, par deux scrutins successifs, séparés par un intervalle d'au moins vingt jours.

II

LE GOUVERNEMENT

Le Roi gouverne avec l'assistance d'un Conseil privé ou Cabinet intime, (*Geheime Cabinet*), d'un Conseil d'Etat et d'un ministère d'Etat.

Le Conseil privé ou Cabinet intime, qui exerçait autrefois une influence considérable, n'a plus aujourd'hui d'attributions politiques proprement dites. C'est un comité de secrétaires du Roi, chargé de rapporter les « affaires gracieuses ».

Le Conseil d'Etat se compose des princes royaux majeurs de 18 ans, de certains hauts fonctionnaires, comme les feld-maréchaux, les ministres, les généraux commandants en chef, les présidents supérieurs des provinces et de tous ceux que la confiance particulière du Roi appelle à faire partie de cette Assemblée. Les membres du Conseil d'Etat sont répartis en sept sections. Le Conseil délibère soit en séances de sections, soit en réunion spéciale, (formée des membres de la section compétente pour les affaires à instruire, des ministres et de deux membres au moins de chacune des autres sections), soit en réunion plénière. Les attributions du Conseil d'Etat sont purement consultatives.

Il est saisi des propositions de loi ou d'ordonnance qui modifient les principes généraux de l'administration et donne son avis motivé au Souverain quand celui-ci veut bien le lui demander. En fait, le Conseil d'Etat n'exerce sur la marche des affaires publiques qu'une action très restreinte.

C'est entre les mains du Ministère d Etat que se concentre, sous la direction du Roi, toute la vie politique.

Le président du Ministère d'Etat est, en général, le Chancelier de l'Empire. Le ministère se compose du président du Conseil des Ministres, qui n'est pas nécessairement pourvu d'un portefeuille, et des titulaires des neuf départements ministériels suivants ; Affaires étrangères ; Intérieur ; Justice ; Guerre ; Finances ; Cultes, Enseignement et affaires médicales ; Commerce et industrie ; Travaux publics ; Agriculture, domaines et forêts.

Les départements les plus importants sont pourvus de sous-secrétaires d'Etat et un sous-secrétaire d'Etat est spécialement attaché au Ministère d'Etat, considéré comme institution collective. Certains services, en effet, ne relèvent d'aucun département ministériel particulier, mais du ministère d'Etat dans son ensemble. Nous citerons, notamment, la Cour disciplinaire pour les fonctionnaires et « le bureau littéraire », qui a reçu la mission de disposer du fameux fonds des « reptiles ». D'autre part, le Ministère d'Etat possède diverses attributions, comme le contreseing, sous sa responsabilité, des ordonnances législatives que le Roi peut rendre en l'absence des Chambres, la pro-

clamation de l'état de siège, la dissolution d'assemblées provinciales ou municipales.

Le Ministère d'Etat doit se réunir au moins une fois par semaine, sous la présidence du Roi ou du président du Conseil. Les délibérations sont secrètes, mais il en est dressé un procès-verbal par un secrétaire spécial. Les attributions du Ministère d'Etat ont été nettement et réglementairement déterminées par des « Ordres du Cabinet » de 1814 et de 1817 A s'en tenir à la lettre des textes, le Ministère d'Etat serait un véritable Conseil directorial, au contrôle duquel rien ne devrait échapper. En d'autres pays, une semblable organisation a permis à des hommes politiques de prendre la direction des services administratifs. En Prusse, c'est le phénomène inverse qui s'est produit. Le Roi, libre de choisir ses Ministres au sein du Parlement ou au dehors, et maître de les maintenir au pouvoir sans se préoccuper de savoir s'ils ont ou non la confiance des Chambres, s'attache à la compétence technique des Ministres, non à leur situation parlementaire. Les Ministres sont restés en Prusse des fonctionnaires et ce sont eux qui ont pris la direction des Chambres. Ainsi s'expliquent tout à la fois dans le Royaume et la faiblesse des Chambres et la puissance d'un fonctionnarisme, d'ailleurs merveilleusement préparé à sa mission.

III

LE PARLEMENT

Chambre des Seigneurs,

La Chambre des Seigneurs (*Herrenhaus*) comprend deux catégories de membres : des membres héréditaires, qui siègent, soit en vertu d'une disposition expresse de la loi, soit parce que le Roi a conféré ce privilège à leur famille, et des membres nommés à vie par le Roi.

La Constitution ne limite pas le nombre des membres de la Chambre des Seigneurs.

Les membres héréditaires sont : les chefs des familles de Hohenzollern Sigmaringen, les chefs des anciennes maisons régnantes relevant de l'Empire, les personnes d'origine noble appelées, par l'ordonnance du 3 février 1847, à siéger à la Diète unie, (*der Vereinigte Landtag*), comme membres de la classe seigneuriale, les citoyens à qui a été transmis un droit héréditaire créé par une disposition particulière.

Les membres nommés à vie par le Roi ne peuvent

être choisis que parmi les candidats présentés par divers corps ou classes, savoir :

1° Les membres de la classe des Seigneurs appelés, par l'ordonnance du 3 février 1847, à siéger à la Diète unie ;

2° La classe des comtes ayant fief dans une province ;

3° Le groupe des familles de grande propriété foncière investies par le Roi du droit de présentation ;

4° Les familles possédant des propriétés foncières autrefois fortifiées ;

5° Les Universités ;

6° Les villes auxquelles le droit de présentation a été octroyé.

Indépendamment de la présentation ci-dessus spécifiée, il faut, pour être admis à siéger à la Chambre des Seigneurs, être citoyen prussien, avoir son domicile en Prusse et être âgé de 30 ans.

Les membres nommés par le Roi, après avoir été « présentés » en une qualité déterminée, cessent de faire partie de la Chambre des Seigneurs lorsqu'ils perdent la qualité en vertu de laquelle ils avaient pu y être appelés.

Les membres de la Chambre des Seigneurs ne reçoivent ni traitement, ni indemnité Ils ont simplement droit au parcours gratuit sur les chemins de fer de l'Etat pour le trajet entre leur résidence et Berlin pendant les huit jours qui précèdent et les huit jours qui suivent la session.

La Chambre des Seigneurs représente par dessus tout la prépotence terrienne. Ce n'est pas une aristocratie

éclairée, comme la Chambre des Lords, c'est une caste fermée à toute idée de progrès et de liberté, professant une obéissance militaire vis-à-vis du Roi et un mépris féodal vis-à-vis des intérêts populaires.

Chambre des Députés.

La Chambre des Députés (*Haus der Abgeordneten*) est composée de 350 membres, élus, d'après la loi du 27 mai 1888, pour une durée de cinq années par le suffrage à deux degrés.

Le système qui préside à l'élection des Députés est fort compliqué, « misérable par excellence », disait le prince de Bismarck. En apparence, les électeurs primaires (*Urwähler*) comprennent tous les Prussiens âgés de 24 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques ; en réalité, ce sont les citoyens les plus riches qui ont seuls, efficacement, le droit de vote. Tous les suffrages, en effet, sont loin d'avoir une valeur égale.

Les électeurs du premier degré sont répartis en trois classes ou sections, suivant la somme d'impôts qu'ils payent, de telle sorte que chaque classe, dans son ensemble, se trouve verser un tiers de l'impôt total. Cet impôt total est calculé : *a*) par commune, si la commune constitue à elle seule une circonscription électorale ; *b*) par circonscription, si la circonscription est composée de plusieurs communes.

La première classe est formée des électeurs les plus imposés jusqu'à concurrence d'un tiers du total des contributions de la circonscription.

La seconde classe comprend les contribuables venant à la suite jusqu'à concurrence d'un autre tiers des impositions. La troisième classe comprend les électeurs les moins imposés et ceux qui, ne payant aucun impôt, sont inscrits comme imposés fictivement pour trois marks.

Chaque classe élit séparément un tiers des électeurs du second degré (*Wahlmänner*), et ces derniers choisissent les Députés.

On conçoit avec quelle inégalité un semblable système répartit les influences électorales. Chaque classe étant loin de grouper le même nombre d'électeurs, une véritable absorption du pouvoir électif se produit au profit des deux premières classes. Ainsi, à Berlin, sur 279.250 électeurs, la première classe en compte 2.192 ; la seconde, 12.544 ; la troisième, 264.514. Dans le cercle d'Essen, commune d'Altendorf, la première classe comprend 216 électeurs ; la seconde, 1.297 ; la troisième, 4.184. Dans le cercle de Cologne-campagne, commune de Bruhl, il y a respectivement, pour chaque classe, 8, 72 et 474 électeurs. Il serait facile de multiplier les exemples et de montrer que la voix d'électeurs ayant la même situation sociale et acquittant le même chiffre de contributions ne pèse pas du même poids, selon la localité qu'ils habitent, ville ou campagne ; que, dans la même ville, suivant le quartier, tel citoyen comptera pour un contingent réel dans le résultat électoral ou ne sera qu'un atome impondérable. Dans la 28e circonscription électorale de Berlin, le quartier de la haute finance, il n'existe, de par le taux des contributions, qu'un seul électeur de la première classe, le

chef de la plus grande maison de banque de la capitale, et deux électeurs seulement de la seconde classe, tous deux de la même famille. D'où il résulte que trois électeurs élisent, à eux seuls, tous les délégués de la première et de la deuxième classe, appelés à choisir le Député de la circonscription. A maintes reprises, l'opinion publique a réclamé l'abandon d'un système en contradiction avec toutes les idées modernes. Le Chancelier de Bismarck avait proposé une nouvelle répartition des classes suivant laquelle la première classe aurait représenté cinq douzièmes de la somme totale des impôts, la seconde quatre douzièmes et la troisième trois douzièmes. Il modifiait ainsi la répartition par tiers, de façon à faire entrer une partie des électeurs de la seconde classe dans la première et une partie des électeurs de la troisième dans la seconde. Les projets de réforme se sont brisés contre la résistance insurmontable de la Chambre des Seigneurs. « Je ne vois pas, s'écriait le baron de Stam, que ce soit un mal qu'ayant la première place dans ma commune, je sois le seul à voter dans la première classe. Si l'on me dit qu'il faut tenir compte de ceux qui supportent les charges militaires, les impôts du commerce, les impôts indirects, je constate qu'ils ont déjà une part d'influence dans les cercles ; il est inutile de leur en donner davantage. » Et M. Pfeil Hansdorf ajoutait : « L'idée allemande est la représentation des intérêts ; obligations égales, droits égaux, *gleiche pflichten, gleiche rechte.* »

Ajoutons que le secret du vote n'existe pas pour les élections à la Chambre des Députés prussienne. Soit qu'il s'agisse de la désignation des électeurs secondaires

par les électeurs primaires, soit qu'il s'agisse du choix des Députés par les électeurs secondaires, le vote a lieu au moyen d'une déclaration orale, insérée au procès-verbal.

Enfin, pour la Chambre des Députés du Royaume de Prusse comme pour le Reichstag, aucune disposition législative n'interdit l'élection des fonctionnaires dans les circonscriptions où ils remplissent leur charge, ce qui favorise tous les abus de la candidature officielle. On a souvent qualifié la Chambre prussienne de Chambre des Sous-Préfets, (*Landräthe*). Il est manifeste qu'avec un semblable mode de recrutement, les éléments conservateurs doivent être invariablement maîtres de la majorité. L'Assemblée est presque exclusivement partagée entre l'influence du capitalisme, de la fortune mobilière, représentant les tendances relativement libérales, et celle de la grande propriété foncière, personnifiant les tendances rétrogrades. Le parti démocratique ne compte qu'un très petit nombre de membres et le parti socialiste n'existe pas. Il affecte, du reste, de se désintéresser des élections au Landtag. « Nous protestons, a-t-il déclaré en maintes circonstances, contre le plus misérable des systèmes d'élection, qui exclut la grande masse du peuple du droit de voter et l'empêche d'envoyer ses représentants à la Chambre. Nous dénions aux membres de la Chambre le droit de s'appeler représentants du peuple, puisqu'en réalité ils ne sont que les représentants de la bourgeoisie. »

La Chambre des Députés procède souverainement à la vérification des pouvoirs de ses membres. « Est éli-

gible dans toute la Confédération comme Député, déclare l'article 4 du Règlement de 1870, tout Allemand de 25 ans, appartenant depuis un an au moins à l'un des Etats confédérés et ne se trouvant dans aucun des cas excluant le droit de vote. »

La Chambre règle l'ordre de ses travaux et la discipline et nomme ses président, vice-présidents et secrétaires.

Les délibérations ne sont valables que si elles sont prises à la majorité absolue.

Les Députés reçoivent du Trésor des indemnités de voyage et de séjour. La loi du 24 juillet 1876 a fixé l'indemnité parlementaire à 15 marks par jour.

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

Le Royaume de Prusse est divisé en 12 provinces, à savoir :

1° Les 7 provinces orientales, Prusse orientale, Prusse occidentale, Brandebourg, Poméranie, Silésie, Saxe et Posnanie ;

2° Les anciennes provinces occidentales, Westphalie et province du Rhin ;

3° Les territoires annexés depuis 1866 et qui forment trois provinces, celle de Hanovre, celle de Schleswig-Holstein, (comprenant le Schleswig septentrional, le Schleswig méridional et le Lauenbourg), celle de Hesse-Nassau.

La principauté de Hohenzollern forme une circonscription spéciale en dehors des provinces.

Chaque province est partagée en districts, qui représentent à peu près le territoire de trois de nos départements français.

Les districts se subdivisent en cercles, composés de bailliages, formés par le groupement de communes rurales.

Les villes dont la population atteint le chiffre de

25.000 âmes constituent, à elles seules, des cercles, séparés de tout élément rural, et dénommés cercles urbains.

Résumons très brièvement les règles qui président à l'organisation de la province, du district, du cercle, du bailliage et de la commune.

La Province.

Le pouvoir central est représenté dans la province par un haut fonctionnaire que nomme le Roi, le Président supérieur, (*Oberpræsident*). A côté de lui, nous trouvons une assemblée élective, investie d'attributions importantes, la Diète provinciale (*Provinzial Landtag*) qui nomme dans son sein un comité permanent (*Provinzialausschuss*), pouvoir à la fois délibérant et exécutif. Enfin, un conseil administratif, le conseil provincial (*Provinizalrath*), composé mi-partie de fonctionnaires, mi-partie de membres élus par le comité de la Diète, éclaire le Président supérieur de ses conseils et connaît du contentieux administratif.

La Diète provinciale est formée par la réunion des députés des cercles. Pour les cercles ruraux, les députés sont désignés par les Diètes des cercles ; pour les cercles urbains, ils sont choisis par un corps électoral que constituent, sous la présidence du bourgmestre, les membres de la municipalité ou *Magistrat* et le collège des délégués municipaux.

Est éligible à la Diète provinciale « tout citoyen libre de ses droits, capable de disposer et d'administrer, âgé

de 30 ans, domicilié ou propriétaire foncier dans la province depuis un an ».

Les membres de la Diète sont élus pour six ans. Ils ont droit à une indemnité, qui n'est pas uniformément fixée, pour frais de voyage et de séjour.

La Diète se réunit au moins deux fois par an, sur la convocation du Roi. Elle peut être dissoute, sous la condition qu'une nouvelle assemblée devra être élue dans les trois mois et réunie dans les six mois qui suivront le décret de dissolution.

La Diète nomme son bureau. Ses séances sont publiques.

Elle délibère et statue sur toutes les affaires qui intéressent la province, fixe son budget, règle le mode de nomination et de rémunération des fonctionnaires provinciaux.

La Diète a un large pouvoir d'administration. La tutelle administrative n'intervient guère que pour les décisions statutaires ou pour celles appelées à exercer une répercussion marquée sur les charges des contribuables. Le Président supérieur annule, par ordre du Ministre, et par arrêté motivé, les décisions de la Diète excédant sa compétence ou en contradiction avec les lois de l'Etat. Il a droit de séance à la Diète.

Pendant l'intervalle des sessions, la Diète est représentée par une commission permanente, le Comité provincial *(Provinzialausschuss)*.

Ce Comité est composé :

1° D'un président et de 7 à 13 membres (selon les statuts de la province), tous élus par la Diète ;

2° Du directeur de la province, (*Landesdirektor* ou

Landeshauptmann), choisi par la Diète avec la sanction du Roi ;

3° De suppléants élus par la Diète, en nombre égal à la moitié des membres du comité.

Les membres du *Provinzialausschuss* sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans.

Ils s'assemblent aussi souvent que les intérêts de la province l'exigent. Ils sont chargés d'expédier les affaires courantes, de préparer le budget et d'assurer l'exécution des décisions de la Diète. Ce soin incombe particulièrement au *Landesdirecktor* ou *Landeshauptmann*, qui personnifie en quelque sorte le pouvoir exécutif du Comité.

Le district.

Le district (*Bezirk*) est administré par un président de Régence (*Regierungspræsident*), nommé par le Roi et hiérarchiquement placé sous la direction du Président supérieur. Il est assisté de plusieurs fonctionnaires, qui forment avec lui la régence du district (*Bezirksregierung*) et par un conseil de district (*Bezirksrath*), composé du président de la Régence et de membres désignés par le Conseil provincial (*Provinzialrath*). Ce conseil a surtout le caractère d'une juridiction administrative gracieuse.

Il n'existe pas de Diète élective dans le district qui constitue le rouage administratif reliant la province au cercle. L'administration a simplement la forme collégiale et se partage entre une division des cultes et de l'enseignement et une division des impôts directs, do-

maines et forêts, sous la surveillance et le contrôle du président de Régence.

Le Cercle.

Il faut distinguer en Prusse deux catégories de cercles, les cercles ruraux, formés par la réunion des bailliages ou groupes de communes rurales, et les cercles urbains, constitués, à l'exclusion de tout élément rural, par les villes dont la population atteint le chiffre de 25.000 âmes.

Le cercle rural.

L'organisation du cercle rural est modelée en grande partie sur celle de la province, sauf que l'on n'y trouve pas de Conseil administratif remplissant les fonctions de juridiction confiée au *Provinzialrath* ou Conseil provincial.

Le pouvoir central est représenté par le *Landrath* (littéralement, conseiller de la région). A côté de lui siègent une Diète élective, la Diète de cercle (*Kreistag*) et un Comité du Cercle, ayant le caractère permanent (*Kreisausschuss*).

Le *Landrath*, sorte de sous-préfet, est nommé par le Roi, sur la présentation de la Diète. C'est lui qui dirige l'administration générale du cercle. Il préside la Diète et le Comité permanent.

La Diète de cercle se compose de 25 membres dans les cercles de 25.000 âmes et au-dessous. Chaque fraction supplémentaire de 5.000 âmes jusqu'à 10.000 ha-

bitants et de 10.000 au delà de 100.000 habitants donne droit à un Député.

L'élection a lieu en partie par le suffrage direct et en partie par le suffrage à deux degrés.

Les électeurs sont répartis en trois catégories :

1° Les grands propriétaires ;

2° Les communes rurales ;

3° Les villes, qui ne constituent pas, à elles seules, des cercles urbains, c'est-à-dire les villes dont la population est inférieure à 25.000 âmes.

Dans la première catégorie rentrent :

a) Tous les propriétaires fonciers qui acquittent une somme totale d'impôts directs, déterminée par la Diète provinciale (en général, 75 thalers, 281 fr. 25) ;

b) Les industriels ou propriétaires de mines taxés à la cote moyenne de l'impôt des patentes.

Ces grands propriétaires et industriels doivent être âgés de 21 ans et en possession de leurs droits civils et politiques Ils exercent leur droit de vote direct au chef-lieu du cercle, sous la présidence du Landrath. Tous les électeurs de la première catégorie sont éligibles à la Diète du cercle.

La deuxième catégorie comprend :

a) Tous les « propriétaires indépendants » fixés dans le cercle, c'est-à-dire les possesseurs de domaines qui, sans rentrer dans la catégorie des grands propriétaires, sont affranchis de toute sujétion aux autorités communales et exercent sur leurs terres les fonctions municipales en vertu d'une délégation théorique de l'Etat, dernier vestige du régime féodal ;

b) Les industriels et propriétaires de mines taxés à

une cote inférieure à la moyenne pour la contribution spéciale des patentes ;

c) Les délégués des communes rurales.

Le nombre des délégués pour chaque commune varie de 1 à 5 suivant la population jusqu'à 3.000 habitants ; au delà de ce chiffre, la commune a un représentant de plus par groupe de 1.000 habitants. Les délégués sont choisis, à la majorité absolue, parmi les électeurs de la commune, par l'Assemblée de la commune ou par le Conseil communal. Les communes comptant moins de 100 habitants et payant moins de 20 thalers d'impôt foncier et d'impôt des constructions sont réunies pour former des voix collectives, de façon que le paiement de 20 thalers d'impôt donne droit à l'élection d'un délégué.

L'élection a lieu, pour la deuxième catégorie, dans la localité désignée par le Comité du Cercle, sous la présidence du *Landrath* ou d'un bailli délégué par lui. Tout propriétaire foncier rural et tout électeur du groupe, âgé de 21 ans, jouissant de ses droits civils et politiques, et domicilié dans le Cercle depuis un an, peut être élu membre de la Diète par les électeurs de la deuxième catégorie.

La troisième catégorie se compose des municipalités des villes et des délégués des Conseils urbains, à raison d'un électeur par 250 habitants.

Est éligible, soit comme électeur du second degré, soit comme député à la Diète, tout habitant des villes du Cercle, jouissant de ses droits de bourgeoisie, âgé de 21 ans et ayant l'exercice de ses droits civils et politiques. Il est procédé à l'élection, sous la prési-

dence du Landrath, au lieu désigné par le Comité du Cercle.

Les membres de la Diète sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans.

La Diète a pour mission de représenter les intérêts communs du Cercle, de fixer son budget, de régler les principes devant présider à la gestion de sa fortune mobilière et immobilière, de statuer enfin sur toutes les questions soumises à son appréciation par le pouvoir central.

Elle se réunit au moins deux fois par an, sur la convocation du Landrath.

La Diète élit, à la majorité absolue des voix, parmi les habitants du Cercle, âgés de 21 ans et jouissant de leurs droits civils et politiques, 6 membres appelés à former, sous la présidence du Landrath, le comité de Cercle (*Kreisausschuss*).

Le Comité de Cercle remplit un rôle considérable dans l'administration prussienne Il cumule, dans le ressort du Cercle, à la fois les fonctions attribuées dans la province au Comité provincial, chargé de mettre à exécution les décisions de la Diète provinciale, et au Conseil provincial, qui assiste le Président supérieur dans son administration.

Le Cercle urbain.

Les villes dont la population excède 25 000 âmes ne sont pas confondues avec les campagnes dans le Cercle rural. Elles constituent, par elles-mêmes et par elles seules, un groupe spécial, le Cercle urbain (*Stadtkreis.*)

Le Cercle urbain est représenté par le Comité de ville (*Stadtausschuss*). Il se compose du bourgmestre ou de son suppléant, qui préside, et de 4 membres choisis par la municipalité ou *Magistrat* et désignés pour toute la durée de leurs fonctions municipales.

Dans les Cercles urbains où le bourgmestre représente seul la municipalité, les membres qui doivent former avec lui le Comité sont choisis par l'Assemblée des délégués municipaux parmi les citoyens de la ville. L'élection est faite pour six ans et le renouvellement a lieu par moitié tous les trois ans.

Le Comité de ville possède les mêmes attributions que le Comité de Cercle rural.

Le bailliage.

Les Cercles ruraux se divisent en bailliages (*Amtsbezirke.*)

Les bailliages ne comprennent pas les villes qui font partie du Cercle.

Quelquefois, une seule commune importante constitue un bailliage ; le plus souvent, le bailliage est le groupement de plusieurs communes rurales.

Le bailliage n'a pas de Diète, mais un simple Comité (*Amtsausschuss*) et un bailli (*Amtmann*)

Le bailli est nommé par le Président supérieur de la province, sur la proposition de la Diète du Cercle. Il représente le pouvoir central au double point de vue administratif et judiciaire et possède des attributions de police étendues.

Le Comité de bailliage est composé des représentants

des diverses communes rurales. Elles délèguent, en première ligne, leur préposé ou chef municipal ; en deuxième ligne, leurs échevins ; en troisième ligne, si le nombre des membres de la municipalité n'était pas reconnu suffisant, des mandataires spéciaux. Il est tenu compte, pour déterminer le nombre des représentants des communes, à la fois du chiffre des habitants et de celui des contributions communales.

Chaque commune doit avoir au moins un délégué.

Le Comité se réunit sur la convocation du bailli, qui préside avec voix délibérative. Il exerce le contrôle de toutes les dépenses de l'administration du bailliage et délibère sur les règlements de police que le bailli est autorisé à prendre avec son consentement.

La Commune.

La réorganisation administrative opérée par Stein a, dès 1808, assuré aux villes des franchises communales étendues. Pour les campagnes, il n'existait jusqu'en 1891 qu'une organisation municipale rudimentaire et variant suivant les statuts locaux. La loi du 7 juillet 1891 a organisé les communes rurales, complétant l'œuvre de décentralisation accomplie au cours du XIXe siècle pour la province, le district et le cercle.

Commune urbaine.

La commune urbaine forme une corporation qui administre librement ses affaires. La gestion de ses intérêts est confiée au Conseil de ville, (*Stadtverordne-*

tenversammlung). Ce Conseil est élu par le suffrage direct et secret des électeurs municipaux. Tout sujet prussien âgé de 24 ans, habitant la ville depuis un an, inscrit pour une contribution d'au moins 15 francs sur le registre des impôts, est bourgeois (bürger) et électeur municipal.

Le Conseil de ville élit le *Magistrat*, comité exécutif, composé d'un bourgmestre et de plusieurs conseillers ou échevins, dont le nombre varie de 6 à 21. L'élection des membres du *Magistrat* est soumise à l'approbation de l'autorité royale pour les villes de plus de 10.000 âmes. à l'approbation de l'autorité provinciale pour les villes dont la population n'atteint pas ce chiffre. Le *Magistrat*, que préside le bourgmestre, est divisé en plusieurs commissions, dont chacune est placée à la tête d'un des services locaux.

La police de sûreté s'exerce, dans les petites villes, sous l'autorité de l'Etat : dans les grandes villes, par les soins d'un fonctionnaire royal. L'Etat se borne à surveiller l'administration communale proprement dite et ne réforme les décisions des municipalités que s'il est saisi d'une réclamation des intéressés ou si une loi a été violée.

La ville de Berlin est administrée par un Conseil municipal de 101 membres. Son *Magistrat* se compose d'un bourgmestre, d'un adjoint et de 22 échevins.

Les bourgmestres sont généralement rétribués. C'est même une sorte de carrière administrative en Prusse que d'être chef de municipalité.

Communes rurales.

Suivant l'importance des communes rurales, les affaires y sont délibérées dans l'Assemblée générale des habitants ayant le droit municipal ou dans un Conseil communal élu (*Gemeindevertretung*).

« Possède le droit municipal, dit l'article 4 de la loi du 3 juillet 1891, toute personne maîtresse de ses droits (*Selbstständige*) qui est de nationalité allemande, a la jouissance des droits civiques (*die bürgerlichen ehrenrechte*), est domiciliée depuis un an dans la commune, ne reçoit rien de l'assistance publique, a une habitation sur le territoire communal, paye un impôt foncier d'au moins 3 marks sur ce territoire ou est assujettie à l'impôt sur le revenu à raison d'un revenu supérieur à 600 marks. »

Il est à remarquer que la loi admet, pour l'Assemblée générale de la commune, le vote par procuration. Les mineurs sont représentés par leurs père ou tuteur, les femmes mariées par leurs maris, les femmes majeures non mariées ou veuves par des habitants de la commune, leurs mandataires. En principe, dans l'Assemblée générale, chaque votant dispose d'une voix, mais les membres de l'Assemblée communale domiciliés et possédant un immeuble doivent pouvoir émettre des suffrages comptés pour les deux tiers au moins de l'ensemble des voix.

Les communes, où le nombre des personnes ayant le droit de vote à l'Assemblée générale excéderait 40, sont autorisées à élire un conseil communal. A cet effet, les électeurs sont répartis en trois classes suivant le

chiffre d'impôt qu'ils payent, comme pour les élections législatives. Le Conseil communal comprend, suivant l'importance des localités de 12 à 24 membres, élus pour six ans et renouvelés par tiers tous les deux ans. L'acceptation des fonctions de conseiller communal est obligatoire pour l'élu, sauf empêchement dûment justifié.

A la tête de l'administration municipale est placé le préposé de la commune, (*Gemeindevorsteher*). Il porte, selon les régions, les noms de maire (*Schulze*), de juge (*Richter*), de juge de village (*Dorfrichter*).

Il est assisté de deux échevins, assesseurs ou jurés (*Schöffen*, *Gerichtmänner*, *Dorfgeschworen*), qui le secondent dans l'exercice de ses fonctions et le suppléent en cas d'empêchement.

Dans les communes importantes (*in grösseren Landgemeinden*), un règlement local peut établir une direction collective de la commune (*ein Kollegialischer Gemeindvorstand*), composée du préposé et de 3 à 6 échevins.

Le préposé et les échevins sont élus pour six ans par l'Assemblée générale ou par le Conseil communal. Ils ont droit à une indemnité « en rapport avec les soins et les fatigues imposés par leurs fonctions ».

Le préposé préside le Conseil communal ou l'Assemblée générale. Il est chargé d'exécuter leurs décisions. Si, toutefois, elles lui paraissent contraires à l'intérêt de la commune, il peut provoquer une seconde délibération et même se pourvoir contre cette deuxième délibération devant le Comité du Cercle.

Nous avons résumé dans leurs dispositions essen-

tielles l'organisation provinciale et communale de la Prusse, mais il importe de remarquer que la vie provinciale et communale est loin d'atteindre le même développement dans les provinces orientales que dans les provinces occidentales. Les provinces occidentales, révolutionnées par l'occupation française, ont été pénétrées par le libéralisme moderne ; les provinces orientales restent imprégnées des traditions du régime féodal.

ROYAUME DE BAVIÈRE

I

LA CONSTITUTION

Le royaume de Bavière est régi par la Constitution du 22 mars 1818 (1). Aucune Assemblée n'a participé à la rédaction de cette Constitution, qui a été, dans la plus entière acception du mot, une *Charte octroyée*. Dix édits royaux (*Beilagen*) en formaient le complément. Ils réglaient les conditions de l'indigénat, la situation légale des cultes, le régime de la presse, les droits de la noblesse.

(1) Elle se compose de six titres distincts :

I. Dispositions générales (2 articles) ; II. Du Roi, de la succession au Trône et de la Régence (22 articles) ; III. Du Domaine de l'Etat (17 articles) ; IV. Des droits et des devoirs généraux (14 articles) ; V. Des droits particuliers et des privilèges (6 articles) ; VI. De l'Assemblée des Etats (19 articles) ; VII. Des attributions de l'Assemblée des Etats (31 articles) ; VIII. De l'Administration de la justice (7 articles) ; IX. De l'organisation militaire (7 articles) ; X. De la garantie de la Constitution (7 articles).

Le 4 juin 1848, une série de lois organiques promulguées le même jour ont complété les dispositions constitutionnelles dans un sens libéral, en supprimant les droits féodaux, en modifiant la loi électorale, en reconnaissant aux Chambres le droit d'initiative, en consacrant la responsabilité pénale des ministres.

L'accession de la Bavière à la Confédération de l'Allemagne du Nord, aux termes du traité de Versailles (23 novembre 1870), a entraîné l'abrogation tacite des dispositions de la Constitution de 1818 qui pouvaient être considérées comme incompatibles avec le pacte fédéral. La Bavière est soumise à la législation d'Empire, comme tous les Etats confédérés, mais nous avons vu qu'elle avait parmi eux, sous divers rapports, une situation privilégiée. Elle dispose de six voix au Conseil fédéral ; elle a la vice-présidence de cette Assemblée ; elle possède un siège permanent au Comité de l'armée de terre et des fortifications, et son contingent, tout en devant être incorporé dans l'armée allemande au cas de guerre, garde son administration particulière.

Le régime politique de la Bavière est la monarchie constitutionnelle avec deux Chambres, la Chambre des Seigneurs (*Kammer der Reichsräthe*), composée de membres héréditaires, de membres nommés à vie par le Roi et de hauts fonctionnaires, et la Chambre des Députés (*Kammer der Abgeordneten*), composée de membres élus par le suffrage à deux degrés.

La réunion de ces deux Chambres formait, d'après la terminologie de la Constitution de 1818, l'Assemblée des Etats (*Ständeversammlung*). La loi électorale

du 4 juin 1848 a substitué à cette appellation celle de *Landtag* de Bavière.

Le Roi est le chef de l'Etat ; il réunit en sa personne « sacrée et inviolable » tous les droits de la puissance souveraine.

La Couronne est héréditaire dans la descendance mâle de la famille royale de Bavière « selon l'ordre de primogéniture et par agnats mâles de branche en branche ». La descendance masculine a la préférence sur la descendance féminine et les princesses sont exclues de la succession au trône « tant qu il existe dans la famille royale un rejeton mâle, apte à la succession, ou un prince ayant droit à cette succession par alliance ».

La majorité des princes et princesses de la famille royale est fixée à 18 ans accomplis.

La régence, à défaut de désignation par le Souverain défunt, appartient « à l'agnat majeur le plus proche, selon l'ordre successoral ».

Le Roi, en montant sur le trône, prête le serment suivant : « Je jure de régner selon la Constitution et les lois du Royaume. Que Dieu me vienne en aide et son saint Evangile ! »

Il reçoit une liste civile de 6.200.000 livres.

Le Souverain partage avec les deux Chambres le pouvoir législatif. Il a le droit d'initiative et le droit de veto absolu.

Il doit convoquer les Chambres au moins tous les deux ans. La durée régulière des sessions est de deux mois, mais le Roi a toujours le droit de prolonger la session, de l'ajourner ou de dissoudre le *Landtag*. Dans

ce dernier cas, la Constitution exige qu'il soit procédé dans un délai de trois mois, à l'élection d'une nouvelle Chambre des députés. Les deux Assemblées sont toujours convoquées et réunies en même temps.

Le Roi est tenu de demander le consentement du Landtag pour la perception de toutes les impositions, directes ou indirectes.

Le Landtag vote le budget pour une période fixe de deux années. Les lois de finances sont toujours soumises en premier lieu à la Chambre des Députés.

« La totalité de la Dette publique, déclare l'article 11 du titre VII de la Constitution, est placée sous la garantie du *Landtag.* »

Par application de ce principe, il est spécifié :

« Le plan d'amortissement de la Dette sera présenté au *Landtag* ; aucun changement ne pourra être fait au plan adopté par lui sans son consentement et les sommes destinées à l'amortissement ne pourront être détournées de leur objet. » (Article 13.)

« Chacune des deux Chambres nomme dans son sein un commissaire chargé de prendre connaissance des délibérations de la commission de l'amortissement et de veiller à la stricte observation des règles établies.» (article 14.)

« A chaque session, la situation exacte de la Caisse d'amortissement sera soumise au *Landtag.* » (Article 16.)

En dehors de ses attributions législatives et financières, le Landtag a le droit d'information, le droit de pétition et le droit de plainte.

Il a le droit « d'informer », c'est-à-dire que les

Chambres ou leurs Comités et sections peuvent exiger des Ministres intéressés toutes les explications qu'elles jugent nécessaires et ordonner telles enquêtes qui leur paraissent utiles.

Il a le droit de pétition, c'est-à-dire que, par voie d'adresse, les Chambres sont autorisées à transmettre au Roi leurs vœux communs et leurs motions sur les objets rentrant dans le cercle de leurs attributions.

Enfin, le *Landtag* a le droit de plainte. « Chaque particulier, porte l'article 21 du titre VII de la Constitution, révisé par la loi du 19 janvier 1872, et chaque Commune peuvent adresser des plaintes sur une prétendue violation des droits constitutionnels, soit à l'Assemblée des Etats, soit à chacune des deux Chambres, qui les fait examiner par le Comité compétent et délibère à leur sujet conformément au règlement. Si la Chambre reconnaît, à la majorité des voix, que la plainte est fondée, elle communiquera le rapport de l'affaire au Roi et à l'autre Chambre ; si celle-ci y accède, le rapport est alors remis au Roi à titre d'œuvre commune. »

Les présidents des Chambres sont nommés par le Roi, mais elles élisent elles-mêmes leurs vice-présidents,

Les membres des deux Assemblées sont protégés par l'inviolabilité parlementaire. Ils sont tenus de prêter le serment suivant : « Je jure fidélité au Roi, obéissance à la loi ; je jure d'observer et de maintenir la Constitution et de ne considérer dans la délibération que le bien général du pays, selon ma conviction intime et sans acception de parti ou de classe : que Dieu me vienne en aide et son saint Evangile ! »

Les membres qui appartiennent à un culte non chrétien sont dispensés de prononcer les derniers mots de la formule du serment.

Aucune modification ne peut être apportée au pacte constitutionnel que sur l'initiative du Roi et avec l'assentiment des deux Chambres.

II

LE GOUVERNEMENT

Le Roi gouverne avec l'assistance du Conseil d'Etat et du Conseil des Ministres.

Le Conseil d'Etat, aux termes de l'ordonnance du 3 août 1870, se compose du prince héréditaire, s'il est majeur, des princes de la Maison royale désignés par le Roi, des ministres et de hauts fonctionnaires appelés par le Souverain en nombre égal à celui des ministres. Le Conseil d'Etat a pour mission d'éclairer de ses avis le pouvoir royal sur les affaires les plus importantes et d'examiner les recours formés contre les votes des ministres, mais il n'a aucune part à l'administration directe.

Celle-ci appartient exclusivement aux Ministres d'Etat.

Il existe en Bavière six départements ministériels : Affaires étrangères et Maison du Roi, Cultes et instruction publique, Intérieur, Justice, Guerre, Finances. Chaque branche de l'activité gouvernementale doit être dévolue à un ministre. Il n'y a pas de ministres sans portefeuille.

Les ministres se réunissent en Conseil sous la prési-

dence de celui d'entre eux auquel le Roi a confié la direction générale du Cabinet.

Le rôle des ministres avait été peu nettement défini par la Constitution de 1818, qui se bornait à déclarer : « Les ministres du Roi et tous les fonctionnaires de l'Etat sont responsables de l'observation exacte de la Constitution. » Les lois du 4 juin 1848 et du 3 mars 1850 ont déclaré les ministres responsables de la légalité des actes du Gouvernement et ont reconnu au *Landtag* le droit, par des résolutions votées dans chacune des Chambres, de mettre les membres du Cabinet en accusation devant une Cour de justice d'Etat (*Staatsgerichtshof*), composée de six des plus hauts magistrats de la Bavière et de 12 jurés, choisis sur une liste de 50 noms dressée par les Diètes des Cercles. Il s'agit, bien entendu, de la responsabilité pénale des ministres. Pas plus que la Constitution prussienne, la Constitution bavaroise ne reconnait aux Chambres le droit de renverser les ministres par un simple ordre du jour impliquant le refus de la confiance du Parlement.

III

LE PARLEMENT

Chambre des Seigneurs.

La Chambre des Seigneurs comprend des membres de droit et des membres nommés par le Souverain soit à vie, soit « avec hérédité ».

Les membres de droit sont :

Les princes majeurs de la famille royale ;

Les officiers de la Couronne ;

Les deux archevêques du Royaume ;

Les chefs des familles de princes et de comtes autrefois membres de l'Empire germanique et qui, depuis 1896, ont été médiatisés, à la condition de rester en possession de leurs propriétés seigneuriales ;

Un évêque catholique désigné par le Roi ;

Le Président du Consistoire général protestant.

Les membres nommés à vie par le Souverain sont les citoyens auxquels cet honneur a été réservé en considération de services éminents rendus à l'Etat.

Le nombre des membres de la Chambre des Seigneurs appelés à siéger à vie par décret royal ne peut dépasser le tiers des membres héréditaires.

Les membres nommés par le Souverain avec hérédité ne peuvent être choisis que parmi les propriétaires fonciers nobles « qui jouissent de tous les droits politiques du Royaume et possèdent des biens-fonds sur lesquels sont fondés des fiefs ou fidéicommis payant 300 florins d'impôt foncier, et sur lesquels est établie une succession par ordre de primogéniture ».

Les membres de la Chambre des Seigneurs appartenant à la famille royale peuvent voter à partir de l'âge de 21 ans ; les autres membres ne sont admis à l'exercice de ce droit qu'à 25 ans révolus.

Les membres de la Chambre des Seigneurs ne reçoivent ni traitement ni indemnité.

Chambre des Députés.

La Chambre des députés est composée de membres élus pour six ans par le suffrage à deux degrés.

Sont électeurs primaires tous les Bavarois âgés de 21 ans, payant à l'Etat bavarois depuis six mois une contribution directe, quel qu'en soit le chiffre. Les étrangers naturalisés ne peuvent acquérir la jouissance des droits politiques qu'après l'expiration d'un délai de six ans à compter du jour de l'immigration.

Tout électeur primaire peut être nommé électeur du second degré, à la condition d'avoir atteint l'âge de 25 ans accomplis.

Le nombre des députés à élire est fixé pour chaque Cercle (*Regierungsbezirk*) à raison d'un député par 31.500 habitants. Le Cercle est divisé en circonscriptions électorales (*Wahlkreise*), dont chacune est admise

à nommer, au minimum, quatre députés. Il ne peut y avoir dans un Cercle plus de deux circonscriptions élisant un seul député. C'est donc, en principe, le scrutin de liste. En fait, il n'existe, en Bavière, que huit circonscriptions élisant un seul député.

Un double vote a lieu : des électeurs primaires pour nommer les électeurs au second degré (1) et des électeurs au second degré pour nommer les députés.

Dans l'un et l'autre cas, depuis la réforme électorale de 1881, le vote est personnel et secret. Il a lieu non plus, comme autrefois, par bulletins revêtus de la signature de l'électeur, mais par bulletins clos et non signés, qui doivent être sur papier blanc, sans signe extérieur. Signalons cette particularité qu'avant d'émettre son vote, chaque électeur prononce le serment suivant : « Je jure que je donnerai ma voix selon ma conviction libre et intime, comme je l'estime utile pour le bien général du pays, sans égard aux menaces, ordres ou promesses, et que je n'accepterai pour cela quelque don ou cadeau que ce soit de personne, à aucun titre, ni directement ni indirectement. »

L'élection est dirigée, pour chaque circonscription, par un commissaire spécial (*Wahlkommissar*) nommé par le Gouvernement.

La Chambre statue souverainement sur la validité des opérations électorales et sur l'éligibilité de ses membres.

(1) Il est nommé un électeur du second degré pour 500 habitants.

Nul n'est éligible à la Chambre des Députés, s'il ne réunit les conditions exigées pour l'électorat et s'il n'est âgé de 30 ans accomplis Les fonctionnaires et les officiers sont éligibles Tout député, qui accepte un emploi de l'Etat, un avancement, s'il est déjà fonctionnaire, ou une charge de Cour, doit se soumettre à une nouvelle élection.

Les députés ont droit, pendant la session du Landtag et pendant les huit jours qui la précèdent et la suivent, au parcours gratuit sur les chemins de fer du lieu de leur résidence au siège du Parlement. Ils reçoivent, en outre, une indemnité de séjour de 12 fr. 50.

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

Le Royaume de Bavière est partagé en huit Cercles (*Kreise*).

Les Cercles sont divisés en arrondissements (*Bezirke*) et ceux-ci en subdivisions et districts (*Distrikte*), composés de communes urbaines et de communes rurales.

Les intérêts de chaque Cercle sont confiés à une Diète de Cercle (*Landrath*) dont les membres sont élus pour six ans par les Diètes de district, à raison d'un député pour deux districts. On compte de 17 à 25 districts par Cercle.

La Diète se réunit en session ordinaire une fois par an pour une durée normale de quinze jours.

Elle choisit dans son sein un comité permanent (*Landrathausschuss*), composé de 6 membres titulaires et de 6 membres suppléants nommés pour trois ans.

Le pouvoir central est représenté dans le Cercle par une Régence (*Kreisregierung*) ou collège de fonctionnaires, dont le président (*Regierungspräsident*) exerce le pouvoir exécutif.

L'arrondissement (*Bezirk*) est placé sous l'autorité du directeur de l'arrondissement (*Bezirksamtmann*),

qui est nommé par le Roi. Il n'y a pas, pour cette circonscription administrative, de Diète élue.

Le district a une Diète (*Distriktsrath*), composée :

1° De tous les représentants des communes dépendant du district, à raison d'un député pour 2.000 habitants, élu par les corps municipaux ;

2° Des propriétaires fonciers les plus imposés du district, en nombre égal au huitième des députés envoyés par les communes ;

3° D'un représentant du domaine public (*Staatsärar*).

Les députés sont élus pour trois ans et se renouvellent intégralement.

La Diète nomme dans son sein un Comité permanent (*Distriktsausschuss*), composé de 4 à 6 membres élus pour trois ans. La Diète et le Comité sont présidés par le directeur de l'arrondissement (*Bezirksamtmann*).

L'organisation municipale est différente dans les villes et dans les campagnes.

Dans les communes urbaines, on trouve tout à la fois, comme en Prusse, une municipalité ou comité exécutif, le *Magistrat*, et une Assemblée des représentants de la ville ou Conseil municipal (*Bevollmächtigten*).

Dans les communes rurales on rencontre simplement un Comité municipal (*Gemeindeausschuss*) composé d'un bourgmestre et de conseillers élus.

Dans les communes urbaines et dans les communes rurales, tout bourgeois (*Bürger*) est électeur municipal.

Pour jouir du droit de bourgeoisie, il faut habiter la commune, y payer une contribution directe, être sujet bavarois et « indépendant ». Sont considérés comme n'étant pas « indépendants » les individus en curatelle, les serviteurs, les journaliers et les enfants vivant dans la maison paternelle.

Il est à remarquer que la fille ou veuve majeure et les personnes morales peuvent exercer le droit de vote par des mandataires

ROYAUME DE SAXE

I

LA CONSTITUTION

L'origine des institutions de la Saxe royale remonte à une date fort ancienne. Dès le xve siècle, les *Etats*, divisés en trois ordres, s'assemblaient régulièrement pour consentir l'impôt, en surveiller la perception et donner leur avis sur toutes les questions qui leur étaient soumises par le Gouvernement. En 1806, le roi Auguste III confirma expressément ces vieilles traditions. Elles furent rajeunies et mises en harmonie avec le développement des sociétés modernes par la Constitution du 4 septembre 1831. Cette Constitution régit encore actuellement le Royaume de Saxe, mais, depuis sa promulgation, son texte a été l'objet de révisions partielles fréquentes par les lois des 19 juin 1846, 31 mars 1849, 5 mai 1851, 17 novembre 1860, 19 octobre 1861, 3 décembre 1868, 13 octobre 1874, 13 avril 1888, 28 mars 1896 (1).

(1) La Constitution du Royaume de Saxe se compose de 154 articles, réunis sous les titres suivants :

I. Du Royaume et du gouvernement en général ; II. Du

La forme du Gouvernement, suivant les termes de l'article 3 de la loi fondamentale, est « monarchique et constitutionnelle ».

Le Roi est « le chef suprême de l'Etat ». Sa personne est « sacrée et inviolable (1). Il reçoit une liste civile de 2.500.000 francs ».

« La succession au trône a lieu dans la ligne masculine de la Maison Royale de Saxe par droit de primogéniture, en ligne directe, et d'agnats en agnats. La successibilité suppose un mariage entre personnes de naissance égale (2). »

« A défaut de successeur dans les lignes masculines collatérales, la Couronne passe aux lignes féminines provenant de mariages entre personnes de naissance égale, sans distinction de sexe. Le droit de succéder appartient à la ligne féminine la plus rapprochée du dernier Roi régnant ; à degré égal, l'ancienneté de la branche donne la préférence et, à ancienneté égale, l'âge de la personne. La prérogative de la ligne masculine est rétablie ensuite dans la succession royale (3). »

Le Roi gouverne avec le contrôle d'un Parlement ou *Landtag* comprenant deux Chambres, la *Première*

domaine de l'Etat, des biens et apanages de la Maison Royale ; III. Des droits généraux et des devoirs des sujets saxons ; IV. Des services publics ; V. De la justice ; VI. Des Eglises, des Etablissements d'instruction et des fondations pieuses ; VII. Des Etats ; VIII. De la garantie de la Constitution.

(1) Constitution, article 4.

(2) Constitution, article 6.

(3) Constitution, article 7.

Chambre ou Chambre des Seigneurs, et la *Seconde Chambre* ou Chambre des Députés.

La Chambre des Seigneurs est composée de princes, de seigneurs féodaux, de députés des Chapitres, Universités, grands domaines et grandes villes et enfin de membres nommés par le Roi.

La Chambre des Députés est composée des représentants des villes et des campagnes, élus au nombre de 80, pour une durée de six années, par 35 circonscriptions urbaines et 45 circonscriptions rurales.

Elle se renouvelle par tiers tous les deux ans.

Le Landtag est convoqué au moins tous les deux ans en session ordinaire. Il peut être prorogé par le Roi, mais à la condition que la durée de la prorogation n'excède pas six mois sans l'assentiment des Chambres. Le Roi a le droit de dissoudre la Seconde Chambre, à charge d'assurer l'élection de nouveaux députés et de les réunir dans les six mois qui suivent la dissolution.

« Les deux Chambres, déclare l'article 62 de la Constitution, ont des droits et des pouvoirs égaux. Elles se réunissent dans le même temps et dans le même lieu. »

Elles partagent l'initiative des lois avec le Roi (1).

Aucune loi ne peut être promulguée, modifiée ou interprétée sans l'assentiment du Landtag (2).

Les impôts directs ou indirects ne peuvent être créés, modifiés ou supprimés sans l'assentiment des Chambres (3).

(1) Constitution, article 85.
(2) Constitution, article 86.
(3) Constitution, article 87.

Aucun emprunt ne peut être conclu valablement sans leur approbation (1).

A chaque Landtag ordinaire, il est présenté aux Chambres un compte détaillé des recettes et dépenses pour l'exercice précédent, accompagné d'un état budgétaire pour les deux années suivantes et de projets de loi pour couvrir les dépenses.

Après examen, les Chambres font parvenir au Roi leur avis (*Erklärung*) sur le projet de budget.

Les lois de finances doivent être soumises, en premier lieu, à la Seconde Chambre ou Chambre des Députés.

La Constitution trace une procédure intéressante à relever pour le cas où un désaccord s'élève entre les deux Assemblées, soit en matière législative, soit en matière budgétaire.

« Si les deux Chambres, déclare l'article 131, ne se mettent pas immédiatement d'accord sur les termes d'une proposition, après une première délibération, elles doivent nommer dans leur sein une députation commune ; cette députation délibère sous la direction des deux présidents sur un projet de conciliation entre les vues opposées des deux Chambres ; les membres de la députation soumettent à leur Chambre respective le projet ainsi arrêté entre eux. »

Si, après l'essai de conciliation, le conflit subsiste entre les deux Chambres, le projet de loi n'est réputé rejeté que si ce rejet est voté dans l'une des deux Chambres par les deux tiers au moins des membres présents.

(1) Constitution, article 105.

Toute résolution du Landtag tendant au rejet ou à la modification d'un projet de loi doit être motivée.

Indépendamment de leurs attributions législatives et financières, les Chambres ont le droit de porter plainte contre les ministres et autres fonctionnaires pour violation de la Constitution : cette plainte est transmise au Roi sous forme de proposition commune.

Les Chambres ont également le droit de porter contre les Ministres « une accusation directe pour violation de la Constitution ». L'article 141 spécifie que l'accusation doit être précisée en chefs distincts et examinée par une Commission spéciale (*Deputation*). Une haute Cour d'Etat (*Staatsgerichtshof*) est instituée pour la garantie judiciaire de la Constitution. Elle se compose d'un président et de six juges choisis par le Roi parmi les hauts magistrats du Royaume auxquels sont adjoints six autres juges élus dans leur sein par les deux Chambres.

En toute matière, les Chambres ne peuvent prendre une résolution valable que « si la moitié du nombre légal de leurs membres est présente (1) ».

Les membres du Landtag jouissent, « tant inviduellement que dans leur ensemble », de l'inviolabilité personnelle pendant la durée des sessions (2).

Enfin, le Landtag de Saxe dispose du droit de nommer, avec l'assentiment du Roi, des commissions (*Deputationen*) qui doivent se réunir et fonctionner

(1) Constitution, article 128, modifié par la loi du 3 décembre 1868.

(2) Constitution, article 84.

dans l'intervalle des sessions et pendant la durée de la prorogation des Chambres. Ces Commissions sont chargées de préparer l'étude des projets de loi qui leur sont renvoyés et de veiller à l'exécution des résolutions des Chambres (1).

Les décisions du Landtag n'acquièrent force de loi qu'à la condition d'obtenir la sanction du Roi, qui dispose d'un droit de *veto* absolu.

Le Roi publie et promulgue les lois et rend « tous arrêts et ordonnances nécessaires à leur exécution (2). »

Il peut également « rendre des ordonnances soumises de leur nature à l'approbation du Landtag, si le bien public en réclame l'urgence et si le retard apporté à leur promulgation doit avoir pour effet d'en compromettre le but temporaire (3) ». Les ordonnances ne peuvent modifier ni la Constitution ni la loi électorale. « Les Ministres sont collectivement responsables de la réalité de l'urgence. Ils doivent tous, à cet effet, contresigner les ordonnances, qui sont, d'ailleurs, soumises à l'approbation du premier Landtag subséquent (4). »

« Les propositions tendant à modifier ou interpréter la Constitution, ou à y faire des additions, porte l'article 152, peuvent être présentées par le Roi au Landtag et par le Landtag au Roi. Une décision valable sur ces matières ne peut intervenir que si les deux

(1) Constitution, article 114, modifié par la loi du 12 octobre 1874.

(2) Constitution, article 87.

(3) Constitution, article 88.

(4) Même article.

Chambres sont d'accord, et si, dans chacune d'elles, il y a à la fois présence des trois quarts du nombre légal des membres et majorité pour l'adoption des trois quarts des membres présents ; en outre, une proposition de cette nature ne peut être transmise au Roi que si elle a été adoptée consécutivement par deux Landtags ordinaires. »

L'article suivant énonce une disposition originale en ce qui concerne l'interprétation des lois constitutionnelles :

« Si l'interprétation d'un point particulier de la Constitution présente quelque difficulté et si l'accord ne peut s'établir à cet égard entre le Gouvernement et le Landtag, les motifs à l'appui et à l'encontre de chaque système sont soumis à la Haute-Cour d'Etat, qui tranche le débat. Le Gouvernement, d'un côté, et le Landtag, de l'autre, déposent chacun un mémoire. En cas de partage des voix, celle du président décide. La sentence ainsi rendue est réputée interprétation authentique et obligatoire (1). »

(1) Constitution, article 153.

II

LE GOUVERNEMENT

Le Roi, aux termes de l'article 4 du pacte constitutionnel « exerce tous les droits de la puissance publique, conformément aux dispositions de la Constitution ».

En montant sur le trône, il « promet et donne sa parole d'observer la Constitution » et reçoit de ses sujets le serment de fidélité et obéissance.

Le Roi gouverne par l'intermédiaire du Conseil des Ministres (*Gesammtministerium*) ou Conseil supérieur de Gouvernement (*Oberste Staatsbehörde*).

Il y a cinq départements ministériels : Justice ; — Intérieur et Affaires étrangères ; — Guerre ; — Instruction publique et Cultes ; — Finances.

Les titulaires de ces différents portefeuilles sont, déclare l'article 4 de la Constitution, « responsables devant les Chambres ». Il ne faudrait pas cependant conclure de ce texte que les Ministres ne pourraient se maintenir au pouvoir qu'à la condition d'avoir la confiance du Parlement.

Trois des Ministres au moins, dont le Ministre des Cultes, doivent appartenir à la confession évangélique. Le Ministre des Cultes est chargé des affaires dites

Evangéliques (*Evangelica*). Si le Roi appartient à une autre confession, c'est le Ministre qui exerce dans l'Eglise évangélique le pouvoir ecclésiastique supérieur (*jus episcopale*).

« Le Roi, est-il stipulé dans l'article 57 de la Constitution, exerce la puissance publique (*Staatsgewalt*) sur les Eglises (*jus circa sacra*) ; il les surveille et les protège, conformément aux dispositions de la loi ; les ecclésiastiques de toutes les confessions sont placés sous la haute surveillance du Ministre des Cultes. »

Tous les fonctionnaires de l'Etat relèvent directement du Roi et tous « sont responsables des actes de leur charge (1) ».

(1) Constitution, article 42.

III

LE PARLEMENT

Première Chambre.

La Première Chambre ou Chambre des Seigneurs est formée de membres de droit, de membres nommés par leurs pairs et de membres nommés à vie par le Roi.

Les membres de droit sont :

Les princes de la maison royale parvenus à leur majorité ;

Le possesseur de la Seigneurie de Wildenfels ;

Le possesseur de la Seigneurie d'Etat de Kœnigsbruck ;

Le possesseur de la Seigneurie d'Etat de Reibersdorf ;

Le premier prédicateur évangélique de la Cour ;

Le doyen du Chapitre métropolitain de Saint-Pierre de Budissin (catholique) ;

Le surintendant de Leipzig ;

Le premier magistrat municipal des villes de Dresde et de Leipzig ;

Le premier magistrat municipal de six villes « dési-

gnées par le Roi suivant son bon plaisir, mais choisies, autant que possible, sur tous les points du territoire (1) ».

Les membres élus par leurs pairs sont :

Un député du grand Chapitre de Meissen (protestant) ;

Un des possesseurs des cinq seigneuries de recès (*Recessherrschaften*) dépendant de la maison de Schœnbourg, désigné par ses collègues ;

Un député de l'Université de Leipzig, choisi par les professeurs ;

Un député du Chapitre collégial de Wurzen (protestant) ;

Un des possesseurs des quatre seigneuries féodales (*Lehnsherrschaften*), dépendant de la maison de Schœnbourg, choisi par ses collègues ;

Douze députés nommés à vie par les propriétaires de biens nobles et les grands propriétaires ruraux et justifiant d'un revenu net de 2000 thalers.

Les membres nommés à vie par le Roi sont au nombre de 15 dont 10 sont choisis parmi les propriétaires de biens nobles justifiant d'un revenu de 4000 thalers et 5 pris à son gré dans toutes les classes de la société, à la condition pour eux de payer un impôt foncier de 30 thalers au minimum. Le Président de la Première Chambre est désigné par le Roi, à chaque session, parmi les possesseurs de biens seigneuriaux.

(1) Constitution, article 63.

Seconde Chambre.

La Seconde Chambre ou Chambre des Députés est, depuis la nouvelle loi électorale du 28 mars 1896, élue par le suffrage à deux degrés.

Chaque cercle électoral (*Wahlkreis*) nomme un député au scrutin uninominal.

Est électeur du premier degré (*Urwähler*) tout citoyen âgé de 25 ans, possédant ses droits civils et politiques, n'ayant encouru aucune condamnation, domicilié dans la circonscription électorale et inscrit au rôle des contributions directes pour la somme d'un thaler.

Les électeurs du premier degré sont répartis en trois collèges, d'après le montant de leurs impositions.

Chaque collège élit un tiers des électeurs du second degré (*Wahlmänner*) et ceux-ci, réunis au chef-lieu du district électoral (*Wahlbezirk*) font choix du député de la circonscription.

Est éligible tout citoyen âgé de 30 ans, possédant le droit de vote et payant un impôt direct d'au moins 20 thalers.

La Chambre vérifie souverainement les pouvoirs de ses membres.

Les fonctions publiques ne sont pas incompatibles avec le mandat de député. Cependant, les Ministres d'Etat en fonctions et ceux qui remplissent des missions à l'étranger ne peuvent pas être élus. D'autre part, les députés doivent être soumis à réélection lorsqu'ils entrent au service de l'Etat, ou qu'ils acceptent un emploi rétribué à la Cour.

Les membres de la Seconde Chambre qui ne résident pas au lieu où le Landtag tient ses séances ont droit à une indemnité de voyage et de séjour.

La Seconde Chambre élit son président et ses vice-présidents.

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

Le Royaume de Saxe est divisé en quatre Cercles (*Kreise*), Dresde, Leipzig, Bautzen et Zwickau.

Le Cercle est divisé en districts (*Bezirke*) et le district se divise en communes. Remarquons que les trois villes principales du Royaume, Dresde, Leipzig et Chemnitz constituent, sous la direction de leurs autorités municipales, des districts urbains séparés

Le pouvoir central est représenté dans le Cercle par le directeur ou commandant du Cercle (*Kreishauptmann*), nommé par le Roi. Il est l'organe du Gouvernement et exerce l'autorité exécutive. Il est en même temps le président de la Diète du Cercle (*Kreisausschuss*) Cette diète est composée de députés élus par les Diètes des districts pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans. Chargée de la défense des intérêts du Cercle, elle possède tout à la fois les attributions d'un Conseil consultatif, d'une autorité administrative investie, notamment, de la tutelle des communes, et d'une juridiction administrative.

Le pouvoir central est représenté dans le district par le Grand Bailli (*Amtshauptmann*). Nommé par le

Roi, il exerce l'autorité exécutive dans le district sous le contrôle du directeur du Cercle et préside la Diète de district (*Bezirksversammlung* ou *Bezirkstag*).

La Diète de district est composée, non compris le Grand Bailli, d'au moins 24 membres. Ils sont élus par les plus imposés, par les villes et par les communes rurales pour une durée de six années et sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

Un tiers des membres de la Diète est nommé par les plus fort imposés du district, c'est-à-dire par les contribuables qui payent au moins mille thalers d'impôt direct.

Un second tiers est élu par la représentation municipale des villes, c'est-à-dire par les membres du Conseil de ville (*Stadtrath*) et les représentants municipaux (*Stadtverordneten*) réunis en Assemblée commune, sous la présidence du bourgméstre.

Le troisième tiers est élu par les communes rurales, le droit de vote appartenant, tantôt au seul Comité de la commune (*Vorstand*), tantôt au Comité, avec adjonction d'électeurs du second degré.

La Diète se réunit en session ordinaire au moins une fois par an. Elle est chargée de statuer sur toutes les affaires présentant pour le district un caractère d'utilité générale.

Elle nomme le Comité de district (*Bezirksauschuss*) composé de huit membres au moins, élus pour six ans et se renouvelant par moitié tous les trois ans. Le Comité a des attributions importantes. Il prépare et exécute les décisions de la Diète, dresse le budget, examine et vérifie les comptes, administre la fortune

et les établissements du district. Il statue aussi comme juridiction administrative.

En Saxe, comme dans la plupart des Etats allemands, du reste, on trouve un régime municipal différent dans les villes et dans les campagnes.

Dans les villes, il y a une municipalité et un Conseil communal, élu par les bourgeois. Tout sujet saxon, ayant atteint l'âge de 25 ans, d'une conduite irréprochable, payant au moins un thaler de contribution directe, ayant intégralement acquitté ses impositions dans le cours des dix années précédentes, domicilié dans la commune ou y possédant sa principale résidence depuis deux ans au moins, peut exiger qu'on lui délivre le titre de bourgeois. La bourgeoisie est conférée par le Conseil urbain (*Stadtrath*).

Dans les campagnes, l'administration municipale est confiée à un Comité (*Gemeinderath*), comprenant un nombre de membres variable suivant l'importance des localités. Ce Comité est élu par tous les sujets saxons domiciliés dans la commune.

ROYAUME DE WURTEMBERG

I

LA CONSTITUTION

Comme la Saxe, l'ancien Duché de Wurtemberg possédait des institutions représentatives remontant à une date reculée, au pacte de Tubingue, en 1514 ; mais l'érection du Duché en Royaume, au commencement du XIXe siècle, avait entraîné la disparition des anciens Etats (*Landschaft*) et l'établissement du pouvoir royal absolu. Au Congrès de Vienne, le représentant diplomatique du Wurtemberg avait fait une vive opposition à l'article 13 de l'acte de la Confédération germanique, spécifiant que les Etats confédérés devraient organiser dans leurs Etats le régime constitutionnel. Le Wurtemberg reçut cependant une Constitution le 25 septembre 1819. Suspendue pendant la période révolutionnaire de 1848-49, elle a été solennellement remise en vigueur en 1850. Amendée successivement en 1868, 1874, 1877, 1882, 1888, elle présente un assemblage curieux de traditions d'un autre âge avec la pratique du suffrage universel direct

et un très large développement des libertés municipales (1).

L'article 4 de la Constitution proclame que le Roi est le Chef de l'Etat. « Il réunit tous les droits de la souveraineté et les exerce sous les conditions établies par les lois constitutionnelles. »

Il reçoit une liste civile de 2.000.000. Sa personne est « inviolable et sacrée ».

Le droit de succession au trône appartient à la ligne masculine de la Maison royale en suivant l'ordre de primogéniture. « A l'extinction de la ligne masculine, la succession au trône passe à la ligne féminine, sans distinction de sexe, de telle sorte que la préférence est donnée au plus proche parent du dernier Roi régnant et, à égal degré de parenté, au plus âgé. Toutefois, la prérogative de la ligne masculine se rétablit dans la descendance de la branche ainsi appelée (2). »

La capacité de succéder à la Couronne suppose la naissance légitime provenant d'un mariage « entre personnes de naissance égale conclu avec le consentement du Roi (3) ».

La majorité du Roi est fixée à 18 ans accomplis.

(1) La Constitution du Royaume de Wurtemberg comprend 205 articles groupés sous les titres suivants : I. Du Royaume ; II. Du Roi, de la succession au trône et de la Régence ; III. Des droits généraux des citoyens ; IV. Des autorités publiques ; V. Des Communes et des Bailliages ; VI. Des rapports des Eglises avec l'Etat ; VII. De l'exercice de la puissance souveraine ; VIII. Des finances ; IX. Des Etats ; X. De la Cour d'Etat.

(2) Constitution, article 7.

(3) Constitution, article 8.

Le serment de fidélité n'est prêté à l'héritier du trône qu'après qu'il a garanti « sous la foi de sa parole royale, le maintien inviolable de la Constitution, dans un acte solennel remis aux Etats du Royaume (1) ».

Si le Roi est mineur, ou empêché pour toute autre cause d'exercer le pouvoir, la régence est déférée, par ordre de succession, à l'agnat le plus proche ; s'il n'existe aucun agnat capable d'en exercer les fonctions, elle appartient à la mère et, à son défaut, à la grand'-mère du Roi, du côté paternel (2).

Le Roi, qui est investi de la plénitude du pouvoir exécutif, partage la puissance législative avec les Etats-Généraux.

Les Etats-Généraux se composent de deux Chambres, la Première Chambre ou Chambre des Seigneurs et la Seconde Chambre ou Chambre des Députés. Leur réunion forme le *Landtag* du Wurtemberg.

La Chambre des Seigneurs comprend les princes de la maison régnante, les chefs des familles médiatisées et des membres nommés à vie par le Roi.

La Chambre des Députés comprend les représentants de la noblesse « équestre », des ecclésiastiques, le Chancelier de l'Université de Tubingue et des députés élus par les villes et bailliages.

Le Landtag est réuni par le Roi, tous les trois ans, en session ordinaire et, aussi souvent qu'il est nécessaire, en session extraordinaire.

Dans l'intervalle des sessions, le Landtag est repré-

(1) Constitution, article 10.

(2) Constitution, article 12.

senté par un *Comité des Etats*, chargé de veiller au respect de la Constitution et d'assurer « la continuité de direction des affaires soumises à la représentation du pays (1) ». Ce Comité se compose de douze membres, savoir : Les présidents des deux Chambres, deux membres de la Chambre des Seigneurs et huit membres de la Chambre des Députés.

Le Roi ouvre et clôt l'Assemblée des Etats, soit en personne, soit par l'intermédiaire d'un ministre spécialement délégué à cet effet.

Au Roi également appartient le droit de proroger et de dissoudre le Landtag. Dans le cas de dissolution, une nouvelle Assemblée doit être convoquée, au plus tard, dans les six mois. Il est procédé, dans ce délai, à une nouvelle élection de députés.

Les séances des Chambres sont publiques.

Les membres des deux Assemblées sont, pendant l'intervalle des sessions, couverts par l'inviolabilité parlementaire. Ils reçoivent une indemnité journalière et des frais de voyage dont le *quantum* est déterminé par les Etats.

Le Landtag partage avec le Roi l'initiative des lois, sauf en ce qui concerne les impôts, les emprunts, la fixation des dépenses de l'Etat, toutes matières pour lesquelles les projets de loi ne peuvent émaner que du Gouvernement et doivent être soumis par lui en premier lieu à la Chambre des Députés.

La signature de cinq membres au moins à la Chambre des Seigneurs et de quinze membres au moins à la

(1) Constitution, article 187.

Chambre des Députés est nécessaire pour les propositions de loi provenant de l'initiative parlementaire.

Le Landtag a le droit d'adresser au Souverain ses représentations et ses doléances relativement aux négligences et aux abus qu'il constate dans l'administration et son consentement est indispensable pour la levée de l'impôt.

Les résolutions doivent être prises dans les deux Chambres à la majorité des voix. S'il s'agit de modifier un article des lois constitutionnelles, le suffrage des deux tiers des membres de chacune des Assemblées est nécessaire.

La proposition admise par une Chambre et rejetée par l'autre ne peut pas être reprise au cours de la même session. Lorsqu'une proposition ayant ainsi recueilli l'adhésion d'une seule branche du pouvoir législatif est de nouveau présentée à une autre session et que le désaccord continue, les deux Chambres sont appelées à se réunir dans des conférences amiables. Si le conflit persiste et qu'il s'agisse d'une proposition faite au nom du Souverain, « les Chambres doivent simplement faire connaître au Roi leur dissentiment et, au cas où l'accord ne peut avoir lieu, laisser au Roi la décision (1) ».

Les décisions du *Landtag* ne peuvent acquérir force de loi qu'à la condition de recevoir la sanction royale. Le Roi dispose d'un droit de *veto* absolu

Il est à remarquer, au surplus, que, dans le partage d'attributions que la Constitution a établi au point de

(1) Constitution, article 183.

vue législatif entre la Couronne et les Chambres, elle a réservé à la royauté un rôle tout à fait prépondérant. Nous avons vu qu'en matière financière, pour les impôts et pour les emprunts, le Souverain avait seul l'initiative. Nous avons constaté qu'en cas de désaccord entre les deux Assemblées, il avait le droit de trancher le différend, c'est-à-dire, en fait, de légiférer avec le concours d'une seule Chambre. L'article 89 de la Constitution est allé plus loin, il porte : « Le Roi a le droit de rendre des ordonnances sans le concours des Etats et de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution et le maintien des lois ; *dans les cas urgents, il a le droit de prendre seul les mesures indispensables au salut de l'Etat.* » C'est dans un texte analogue de la Charte que Charles X avait cru trouver, en France, le droit de rendre les Ordonnances qui entraînèrent la Révolution des 27, 28 et 29 juillet 1830. Il est difficile, avec la disposition additionnelle de l'article 89, de considérer comme vraiment intangible le principe inscrit dans l'article 88 du pacte constitutionnel : « Aucune loi ne peut être faite, abolie, modifiée ou authentiquement interprétée sans le consentement des Etats. »

De même que la Constitution de la Saxe, la Constitution du Wurtemberg organise une Cour d'Etat (*Staatsgerichtshof*) pour « la sauvegarde judiciaire de la Constitution ». La Cour d'Etat est composée de treize membres. Sept, parmi lesquels le Président, sont choisis par le Roi dans le personnel des hauts magistrats du Royaume et six sont élus par l'Assemblée des Etats dans son sein et en séance plénière. Les peines que peut prononcer la Cour sont la réprimande, l'amende,

la suspension ou destitution d'emploi, l'inéligibilité temporaire ou perpétuelle à l'Assemblée des Etats. Les tribunaux de droit commun appliquent, s'il y a lieu, les peines édictées par le Code pénal après la décision de la Cour d'Etat. Aucun recours n'est possible contre ses arrêts. « Non seulement, déclare l'article 205 de la Constitution, le Roi ne peut pas arrêter l'instruction, mais encore il ne peut faire usage de son droit de grâce pour rétablir dans sa fonction, ou dans tout autre poste judiciaire ou administratif, un fonctionnaire destitué par arrêt de la Cour, à moins que l'arrêt ne contienne une réserve à cet égard en faveur du condamné. »

II

LE GOUVERNEMENT

Le Roi gouverne avec l'assistance du Conseil privé et des Ministres d'Etat.

« Le Conseil privé, déclare l'article 54 de la Constitution, est l'autorité la plus élevée immédiatement au-dessous du Roi. » Il comprend « les Ministres des différents départements et les conseillers que le Roi leur adjoint. »

Le Souverain nomme et révoque à volonté les membres du Conseil privé.

Le rôle de cette Assemblée est purement consultatif.

C'est le Conseil des Ministres ou Ministère d'Etat qui détient et exerce effectivement le pouvoir.

Il se compose de six ministres ayant tous le titre de Ministres d'Etat :

Le Ministre de la Maison du Roi et des Affaires Etrangères ;

Le Ministre de la Justice ;

Le Ministre de la Guerre ;

Le Ministre des Affaires ecclésiastiques et de l'Instruction publique ;

Le Ministre de l'Intérieur ;

Le Ministre des Finances.

Le nombre des départements ministériels ne peut être modifié que par une loi.

La dénomination de la plupart de ces départements suffit, par elle-même, à indiquer les attributions des titulaires de ces différents portefeuilles. Deux observations, toutefois, sont à relever en ce qui concerne l'Intérieur et les Finances.

Le Ministre de l'Intérieur, dans le Royaume de Wurtemberg, n'est pas seulement le chef des services administratifs qui, dans presque tous les Etats constitutionnels, dépendent de ce département ; il est en outre chargé des encouragements à l'agriculture et c'est lui qui a la direction des travaux publics.

De lui enfin relève la commission spéciale chargée d'organiser et de contrôler les assurances de tout genre organisées par la loi d'Empire du 5 mai 1886, assurances contre la maladie, contre la vieillesse et l'invalidité et contre les accidents du travail.

Le Ministre des Finances préside la Haute Chambre des Finances, qui se divise en trois Comités ou Conseils : celui des Domaines, celui des Forêts et celui des Mines. Sous l'autorité immédiate du Ministre sont placés : le Collège des impôts, la Haute Cour des Comptes, la Caisse centrale de l'Etat et le Bureau de statistique.

« Toutes les mesures gouvernementales qui émanent du Roi, porte l'article 51 de la Constitution, doivent être contresignées par le Ministre au département duquel elles se rattachent et qui en demeure responsable. » L'article 52 ajoute : « Chaque Ministre est, en

outre, responsable des mesures qu'il prend dans son département ou de celles que ses fonctions lui font un devoir de prendre. » — Hâtons-nous de dire qu'il s'agit non de la responsabilité politique devant les Chambres, telle qu'on l'entend sous le régime parlementaire, mais de la responsabilité pénale devant la Cour d'Etat.

Les fonctionnaires sont nommés par le Roi sur la proposition des Ministres compétents. « Personne, déclare l'article 44 de la Constitution, ne peut être investi d'une fonction publique sans avoir été légalement examiné et reconnu capable d'exercer cette fonction. »

Une réglementation minutieuse assure le respect de cette règle constitutionnelle et s'efforce d'exclure le favoritisme dans les nominations. Les garanties les plus sérieuses protègent les fonctionnaires dans l'accomplissement de leurs devoirs professionnels.

Un fonctionnaire ne peut être révoqué, remplacé ou transféré dans un siège inférieur que « sur la proposition collégiale des autorités supérieures et du Conseil privé. Le Conseil privé doit, préalablement, dans ce cas, prendre l'avis de la Cour suprême de justice au point de vue de la légalité de la proposition faite par les collèges administratifs (*Collegial Stelle*) (1) ».

Il est peu de pays où la bureaucratie, dans le bon sens du mot, soit aussi fortement organisée que dans le Royaume de Wurtemberg,

(1) Constitution, article 47.

III

LE PARLEMENT

Première Chambre.

La Première Chambre ou Chambre des Seigneurs se compose :

Des princes de la famille royale ;

Des chefs des familles de princes et de comtes et des représentants des communautés seigneuriales (*Standesherrliche Gemeinschaften*), aux possessions desquels était autrefois attachée une voix dans la Diète de l'Empire ou dans la Diète de Cercle ;

Des membres héréditaires ou à vie nommés par le Roi.

« Le Roi ne peut nommer à titre héréditaire que les membres de la noblesse d'Etat (*Standesherrlichen*) ou de la noblesse équestre (*Ritterschaftlichen*) qui justifient d'une propriété dans le Royaume, transmissible d'aîné en aîné, par substitution fidéi-commissaire et produisant un revenu de 600 florins, net de tous intérêts de dettes hypothécaires (1). »

(1) Constitution, article 130

La noblesse wurtembergeoise se divise en deux catégories très distinctes, la *noblesse d'Etat* et la *noblesse équestre*.

La noblesse d'Etat comprend les nobles que l'on appelle en allemand les *Standesherren*. Le *Gotha* donne de ce terme l'interprétation suivante : « Les familles *Standesherrlich* sont les maisons princières ou comtales ayant eu qualité d'Etats de l'Empire. » Elles possèdent l'égalité de naissance avec les maisons souveraines. Les femmes peuvent épouser des princes régnants et monter sur le trône. Les hommes sont dispensés du service militaire ; ils exercent, dans l'étendue de leurs domaines, une quasi-souveraineté et font précéder leur nom, s'ils sont princes, du titre *Durchlaucht* que nous traduisons « Altesse sérénissime » et, s'ils sont comtes, de celui d'*Erlaucht*, « illustrissime ».

La noblesse *équestre* a des privilèges moindres, mais n'en constitue pas moins une classe fermée vis-à-vis des autres citoyens. Il y a à distinguer parmi les membres de la noblesse équestre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas conservé leurs anciens fiefs. Les premiers seuls ont qualité pour siéger héréditairement à la Chambre des Seigneurs, sous la condition qu'ils soient possesseurs de majorats leur assurant le revenu spécifié plus haut. Dans les circonscriptions de leurs châteaux, ils exercent la police rurale et sont soustraits à la juridiction municipale. Les comtes sont *Hochgeboren*, les nobles *Hochwohlgeboren*.

Les membres à vie de la Chambre des Seigneurs sont choisis par le Roi « parmi les citoyens les plus

recommandables, sans égard à la fortune et à la naissance (1) ».

Le nombre des membres nommés par le Roi, soit à vie, soit à titre héréditaire, ne peut excéder le tiers des membres de droit.

Les princes de la Maison Royale et les autres membres héréditaires entrent à la Première Chambre dès qu'ils ont atteint l'âge de leur majorité, 18 ans pour le prince héritier, 21 ans pour les autres princes et les membres héréditaires.

Le Roi nomme le président de la Première Chambre sans présentation. L'Assemblée élit son vice-président à la majorité absolue des voix parmi ceux de ses membres qui appartiennent à la noblesse d'Etat.

Seconde Chambre.

La seconde Chambre ou Chambre des Députés se compose :

De treize membres de la noblesse équestre choisis parmi elle dans son sein ;

Des six intendants généraux de l'Eglise protestante ;

De l'Evêque, d'un Chanoine élu par le Chapitre métropolitain et du doyen des ecclésiastiques de la Confession catholique ;

Du Chancelier de l'Université ;

D'un député élu par chacune des villes de Stuttgard, Tubingue, Louisbourg, Ellwangen, Ulm, Heilbronn et Reutlingen ;

D'un député élu par chaque bailliage.

(1) Constitution, article 131.

La durée du mandat des députés nommés à l'élection est de six années, à l'expiration desquelles la Chambre est renouvelée intégralement.

On voit qu'une part extrêmement restreinte dans la composition de la Chambre des Députés est faite à l'élément électif proprement dit.

Avant la réforme électorale de 1868, les 7 Députés des villes et les 64 Députés des bailliages étaient élus par les citoyens les plus imposés de chaque Commune. Ils sont élus aujourd'hui directement par le suffrage universel dans la forme adoptée pour les élections au Reichstag de l'Empire. Le droit de vote appartient, d'une façon générale, à tout Wurtembergeois âgé de 25 ans, domicilié dans la circonscription où a lieu l'élection et jouissant de ses droits civils et politiques. Les soldats sous les drapeaux ne peuvent pas prendre part au scrutin.

Il est procédé au vote simultanément dans les villes et dans les bailliages le trentième jour après la convocation des électeurs. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Au cas où aucun candidat n'a réuni la majorité absolue, le scrutin de ballottage ne peut avoir lieu qu'entre les deux concurrents ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages. « Les électeurs d'un Cercle, d'un bailliage ou d'une ville, déclare l'article 147 de la Constitution, ne sont pas, à l'égard du choix d'un député, restreints à leur circonscription électorale ; ils peuvent donner leur voix à un citoyen habitant une autre partie du Royaume ; mais celui qui a été élu dans plusieurs lieux ne peut accepter qu'une élection. »

La vérification des pouvoirs se fait préalablement à l'ouverture de chaque législature, devant la Commission permanente des Chambres ou Comité des Etats.

A cet effet, chaque nouveau membre de la Chambre doit se présenter devant le Comité qui, sur la production de la lettre de convocation, procède à l'examen de la régularité des opérations électorales et des conditions d'éligibilité. Le Roi a la faculté d'adjoindre des délégués au Comité des Etats pour effectuer cette vérification.

Les conditions d'éligibilité sont d'appartenir à la nationalité Wurtembergeoise, d'avoir 30 ans révolus, de jouir de la plénitude des droits civiques et politiques, de ne pas être impliqué dans une poursuite criminelle, de n'avoir pas été mis en faillite et de ne pas avoir été condamné à la perte d'un emploi public. Les fonctionnaires publics sont inéligibles dans les circonscriptions où ils exercent leur autorité. Il en est de même pour les ecclésiastiques dans les circonscriptions où ils ont leur domicile.

Lorsqu'un député accepte un emploi rétribué par le Royaume ou par l'Empire ou lorsque, déjà fonctionnaire, il accepte une situation lui conférant un rang ou un traitement plus élevé, il est tenu de se soumettre à réélection.

La Chambre des Députés arrête son règlement intérieur et élit son président et son vice-président à la majorité absolue.

(1) Constitution, article 163.

Chaque membre de la première et de la seconde Chambre doit prêter le serment suivant :

« Je jure d'observer religieusement la Constitution et d'agir toujours fidèlement et consciencieusement dans l'Assemblée des Etats en vue des intérêts indivisibles du Roi et de la Patrie, d'après ma propre conviction, sans arrière-pensée : que Dieu me soit en aide ! » Le serment est prêté par chaque membre nouvellement élu à l'ouverture de la session, entre les mains du Roi ou du Ministre spécialement délégué par lui. Après l'ouverture solennelle de la session, le serment est prêté entre les mains du président de chacune des deux Chambres (1).

La première Chambre est constituée par la présence de la moitié de ses membres et la seconde Chambre par la présence des deux tiers de ses membres.

Dans la première Chambre, les princes de la Maison Royale occupent la première place ; après eux viennent les membres de la noblesse d'Etat (*Standesherren*) ; les uns et les autres occupent les rangs déterminés entre eux. Les autres membres héréditaires et les membres nommés à vie par le Roi siègent dans l'ordre fixé par l'époque de leur nomination.

Dans la seconde Chambre, les « classes » (1) siègent dans l'ordre suivant :

Les représentants de la noblesse équestre ;

Les représentants du culte protestant ;

Les représentants du culte catholique ;

Les députés des villes ;

(1) Constitution, article 162.

Les députés des bailliages.

Entre les membres de chaque classe, le rang est fixé « par l'ancienneté de fonction ou d'âge », et « entre les dignitaires de l'Eglise catholique par la prééminence de la fonction » (1).

On chercherait vainement sur les bancs des Chambres Wurtembergeoises le classement par opinions et partis que l'on est habitué à rencontrer dans les Assemblées parlementaires.

Les votes sont recueillis « dans l'ordre des préséances ».

Les membres des deux Chambres doivent exercer leur droit de vote en personne.

« Néanmoins, il est permis aux membres héréditaires de la Chambre Haute de confier leur vote à un autre membre présent dans l'Assemblée, ou à un de leurs fils, ou à l'héritier présomptif de leur titre. Ce même vote par délégation peut être exercé pour le compte de son pupille par le tuteur d'un membre de la noblesse d'Etat, placé en tutelle pour cause de minorité ou autre incapacité personnelle. En tous cas, un membre de la première Chambre ou son représentant ne peut voter par procuration que pour une seule personne (2). »

Nous avons dit que, pendant l'intervalle des sessions, le Landtag était représenté par le *Comité des Etats*, composé des présidents des deux Assemblées, de deux membres de la première Chambre et de huit membres de la seconde.

(1) Constitution, article 162.

(2) Constitution, article 156.

L'élection du Comité a lieu par les Chambres réunies pour la période de trois ans qui doit s'écouler entre une session ordinaire et la session suivante « Lorsqu'un membre sort du Comité dans l'intervalle des sessions, la plus prochaine Assemblée lui élit un successeur ; en attendant, sa place est occupée par le membre des Etats qui a obtenu le plus de voix après les élus dans l'élection du Comité (1). » Les présidents peuvent, en cas d'empêchement, se faire représenter par les vice-présidents.

Six membres du Comité, y compris les présidents des Chambres, sont tenus de résider à Stuttgart.

« Il est du devoir du Comité, déclare l'article 188 des lois constitutionnelles, de mettre en usage, dans les limites de la Constitution, les moyens propres à en assurer le maintien, et d'en informer, dans les cas importants, ceux des membres des Etats qui se trouvent dans le Royaume. Le Comité doit aussi, si le cas l'exige, déférer à l'autorité compétente la plus élevée les plaintes, réclamations et doléances, et, dans les circonstances graves, spécialement s'il s'agit d'une accusation contre les ministres, demander la convocation d'une Assemblée extraordinaire, convocation qui ne peut jamais être refusée, lorsque les motifs de la plainte et son urgence sont reconnus suffisants. »

A l'expiration des années financières qui prennent fin dans l'intervalle des sessions, le Comité vérifie la régularité de l'emploi des impôts perçus et surveille l'administration de la caisse de la Diète. Il assure

(1) Constitution, article 190.

l'exécution des résolutions des Etats et réunit les éléments des discussions futures, mais, spécifie l'article 189, « il ne peut s'occuper que d'une manière préparatoire des affaires qui doivent, d'après la Constitution, être décidées par les Etats ».

IV

L'ADMINISTRATION LOCALE

Le Royaume de Wurtemberg est divisé en quatre Cercles (*Kreise*) ; Neckar, Forêt-Noire, Jaxt, Danube.

Le Cercle se subdivise en bailliages ou districts (*Oberamtbezirke*), formés par le groupement de communes dont l'ensemble constitue la corporation du bailliage (*Amtskörperschaft*).

Le Cercle n'a pas de Conseil électif. Il est administré par un collège de fonctionnaires, la Régence (*Regierung*), faisant en même temps office de tribunal administratif.

La Régence est composée d'un directeur ou président, de quatre conseillers titulaires et de quatre conseillers suppléants, choisis à raison de leur compétence technique. Tous sont nommés par le Roi.

La Régence exerce, au nom du Souverain, le pouvoir exécutif et est spécialement investie de la tutelle des communes.

Dans les bailliages, le pouvoir central est représenté par le Grand Bailli (*Oberamtmann*) et le bailli (*Amtmann*). Tous deux sont nommés par le Roi.

Une Assemblée élective, le Conseil du bailliage

(*Amtsversammlung*), est chargée de défendre les intérêts généraux de la circonscription, de voter son budget, d'opérer la répartition de l'impôt entre les communes.

Le Conseil de bailliage se réunit sur la convocation et sous la présidence du Grand Bailli.

Il nomme, pour le représenter pendant l'intervalle des sessions, un Comité permanent.

« Les communes, est-il écrit dans l'article 62 de la Constitution, sont la base de l'Etat. »

La population des communes est divisée en bourgeois (*Gemeindebürger*) et non bourgeois. Les droits spéciaux des bourgeois sont : 1° L'électorat et l'éligibilité aux fonctions communales ; 2° La participation à la jouissance des biens communaux ; 3° Le droit de ne pouvoir être expulsés de la commune. La qualité de bourgeois s'acquiert, soit par la naissance, soit par l'agrégation avec l'assentiment des autorités communales. On peut avoir le droit de bourgeoisie dans plusieurs communes.

La représentation de la commune comprend un Conseil municipal (*Gemeinderath*), un Comité des bourgeois (*Bürgerausschuss*) et un maire, portant le titre de bourgmestre dans les villes et celui de magistrat (*Schultheisz*) dans les communes rurales.

Le Conseil municipal est élu pour six ans et renouvelé par tiers tous les deux ans. Tous les bourgeois âgés de 25 ans, habitant dans la commune et y payant un impôt quelconque, ou, s'ils n'y sont pas domiciliés, inscrits au rôle des contributions pour un impôt direct d'au moins 25 marks, concourent à l'élection du Conseil municipal. Tout électeur est éligible. Dans

les villes de plus de 10.000 habitants, le Conseil municipal peut s'adjoindre un ou plusieurs membres rétribués, nommés par lui à vie ou pour six ans au moins, parmi les citoyens pourvus de certains diplômes et présumés devoir apporter au Conseil une compétence et des lumières spéciales.

Le Comité des Bourgeois est élu pour quatre ans par les mêmes électeurs que le Conseil municipal. Il comprend le même nombre de membres que cette Assemblée et se renouvelle par moitié tous les deux ans. Il remplit, pour le vote des mesures devant avoir une répercussion financière, un rôle rappelant, par certains côtés, celui des plus fort imposés dans notre ancienne organisation communale et a la faculté de saisir le Conseil de ses vœux ou de ses plaintes.

Le Maire, *Schultheisz* ou *Bourgmestre* est élu par les mêmes électeurs que le Conseil municipal. Est éligible tout allemand, âgé de 25 ans, n'étant ni déchu ni suspendu de ses droits civils. Ainsi, le Maire peut ne pas appartenir à la commune ; il peut même ne pas être de nationalité Wurtembergeoise. Le souci de placer à la tête de la commune un administrateur éclairé et capable prime toutes autres considérations.

Le Maire est élu indépendamment du Conseil municipal ; il est rétribué et, particularité curieuse, il est nommé à vie. C'est une délégation de son pouvoir que consent la population, délégation parallèle à celle qu'elle accorde à son Conseil municipal.

Les communes peuvent se réunir en « unions » ou syndicats avec l'autorisation de la Régence du Cercle ; les unions constituent des personnes juridiques, fixent

elles-mêmes leurs statuts, leur siège, leur budget. L'autonomie communale est très développée dans le royaume de Wurtemberg et certainement plus large, sous beaucoup de rapports, que dans nos municipalités françaises. « Les municipalités, a dit le professeur Cosack, ont des pouvoirs qui ressemblent fort à ceux des Chambres, mais alors que les décisions des Chambres ont toujours besoin de la sanction souveraine pour être efficaces, ce n'est que dans des cas peu nombreux et légalement spécifiés que les délibérations municipales nécessitent la sanction ministérielle. »

GRAND-DUCHÉ DE BADE

Le Grand-Duché de Bade, pour toutes matières échappant à l'action du Gouvernement impérial, est réglé par la Constitution *octroyée* du 22 août 1818, modifiée dans diverses dispositions par les lois des 5 août 1841, 17 février 1849, 21 octobre 1867, 20 février 1868, 21 décembre 1869 et 16 avril 1870 (1).

Le pouvoir exécutif appartient au Grand-Duc, qui gouverne avec le concours d'un ministère d'État, composé des titulaires des quatre départements ministériels, Intérieur, Justice, Finances, Affaires étrangères.

Le pouvoir législatif est partagé entre le Grand-Duc et le *Landtag*, formé de deux Assemblées, la *Première* et *la Seconde Chambre*.

Le Landtag doit être convoqué une fois au moins tous les deux ans.

Les deux Chambres siègent séparément.

Le consentement du Grand-Duc et celui de chacune

(1) La Constitution du Grand-Duché de Bade comprend 83 articles répartis entre les titres suivants : I. Du Grand-Duc et du Gouvernement en général ; II. Des droits civiques et politiques des Badois et de certains droits particuliers ; III. De l'Assemblée des États, des droits et des devoirs de leurs membres ; IV. Attributions des États.

des Chambres sont indispensables pour la confection des lois.

Pendant l'intervalle des sessions, le Landtag est représenté par un Comité permanent (*Ständischer Ausschuss*), composé de trois membres de la Première Chambre et de six membres de la Seconde Chambre, élus dans chaque Assemblée au scrutin secret et à la majorité des voix, avant la clôture de la session.

La *Première Chambre* comprend :

Les princes de la Maison grand-ducale ;

Les chefs des familles de la noblesse d'Etat (*Standesherrlichen*), c'est-à-dire, ainsi qu'il a été expliqué pour le Wurtemberg, les chefs des familles seigneuriales qui, jadis, avaient voix à la Diète de l'Empire germanique ;

L'Archevêque catholique de Fribourg ;

Un ecclésiastique protestant, nommé à vie par le Grand-Duc « avec rang de prélat » ;

Huit députés de la noblesse terrienne (*Grandherrlichen Adels*), élus par les possesseurs des terres seigneuriales ;

Deux députés des Universités ;

Huit membres nommés par le Grand-Duc, « sans condition de rang ni de naissance ».

La *Seconde Chambre* se compose de 63 députés, élus au suffrage à deux degrés et répartis entre 56 circonscriptions électorales.

Les députés sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelables par moitié tous les deux ans.

Tout sujet Badois, âgé de 25 ans, jouissant de ses droits civils, est électeur du premier degré dans la cir-

conscription où il a son domicile. Toutefois, les membres de la Première Chambre et les « électeurs et éligibles dans les élections de la noblesse » ne peuvent prendre part aux scrutins pour la nomination de la Seconde Chambre.

Les circonscriptions électorales sont fractionnées en sections pour la désignation des électeurs du deuxième degré (*Wahlmänner*). Chaque section nomme un électeur par 200 habitants. Aucune circonscription ne peut compter moins de 48 électeurs du second degré.

Les électeurs, élus dans chaque commune par scrutin secret, se réunissent ensuite au chef-lieu de la circonscription et font choix des députés. Le vote est toujours uninominal ; s'il y a plusieurs Députés à élire par la circonscription, ils sont élus l'un après l'autre. La majorité absolue est nécessaire au premier tour de scrutin. Le deuxième tour a lieu entre les trois candidats ayant recueilli le plus de voix ; il faut encore la majorité absolue. Enfin, au troisième tour, qui a lieu exclusivement entre les deux candidats ayant le plus de voix, la majorité relative suffit. Les électeurs secondaires votent au scrutin secret, sous la direction d'un Commissaire de l'élection désigné par le Gouvernement.

Peuvent être élus députés, sans condition de domicile, tous les citoyens qui ont accompli leur trentième année et qui sont éligibles comme électeurs du second degré. « Les fonctionnaires publics des districts, les curés, médecins et autres fonctionnaires locaux, ecclésiastiques ou séculiers, sont inéligibles dans les

circonscriptions où ils exercent leurs fonctions (1). »

La Chambre vérifie souverainement les pouvoirs de ses membres, qui sont couverts par l'inviolabilité parlementaire.

Le Grand-Duc nomme, pour chaque session, le président de la Première Chambre. La Seconde Chambre élit elle-même son président.

Outre le droit de voter les lois, le Landtag a celui de consentir l'impôt, de faire au Grand-Duc « des représentations et des remontrances (2) » et de mettre en accusation les Ministres et hauts fonctionnaires « pour avoir, par action ou par omission, sciemment ou par suite de négligence grave, violé la Constitution ou quelqu'un des droits clairement reconnus par la Constitution ou mis en péril grave la tranquillité et le salut de l'Etat (3). »

Les « plaintes en accusation » sont soumises à la Première Chambre qui siège comme Haute Cour d'Etat (*Staatsgerichtshof*), en s'adjoignant « le président de la Haute Cour de justice et huit autres juges choisis par le sort parmi les membres des tribunaux collégiaux ».

Le Grand-Duché de Bade est divisé en 11 cercles (*Kreise*), qui se subdivisent en districts ou bailliages (*Amtsbezirke*) et en communes.

Chaque cercle, administré par un président (*Kreishauptmann*), a sa diète de Cercle (*Kreistag*).

(1) Constitution, article 37, modifié par la loi du 21 décembre 1869.

(2) Constitution, article 67, modifié par la loi du 20 février 1868.

(3) Constitution, article 67.

Elle est composée de membres appartenant à quatre catégories différentes.

La première catégorie comprend de 16 à 30 membres, élus à deux degrés par l'ensemble des électeurs du Cercle.

La deuxième comprend de un à trois représentants des grandes villes du Cercle désignés par les municipalités (*Magistrats*) de ces villes.

La troisième comprend les représentants des communes qui ne rentrent pas dans la deuxième catégorie.

La quatrième comprend les propriétaires les plus imposés du Cercle, ils forment la sixième partie des membres de la Diète.

Les membres de la Diète sont élus pour trois ans et renouvelés intégralement.

Dans chaque district, on trouve un conseil de district (*Bezirksrath*), composé de membres choisis par le Gouvernement sur la présentation des diètes de Cercle.

Enfin, dans les communes, on rencontre un Comité des bourgeois, un Conseil municipal et une Municipalité (*Magistrat*).

Les membres du Conseil municipal sont élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans.

Les électeurs qui les nomment sont divisés en trois classes, d'après l'importance de leurs contributions communales.

Chaque collège élit le tiers des membres du conseil.

Le conseil a, à sa tête, dans les villes, le haut bourgmestre, dans les autres communes, le bourgmestre.

Dans les villes, les bourgmestres sont rétribués.

GRAND-DUCHÉ DE HESSE

Le Grand-Duché de Hesse est régi par la Constitution de 1820, révisée en 1862 et en 1872.

Elle reconnaît au Grand-Duc régnant des pouvoirs souverains et institue deux Chambres, la Chambre des Seigneurs et la Chambre des Députés, dont la réunion forme les Etats (*Landstände*).

Le Grand-Duc convoque les Etats, les proroge et peut dissoudre la Chambre des Députés.

Il a le droit de *veto* absolu.

La Chambre des Seigneurs comprend :

Les princes du sang qui ont le droit de siéger dès leur majorité ;

Les chefs des familles médiatisées, autrefois souveraines et qui disposaient d'une voix à la Diète de l'Empire ;

Le doyen de la famille des barons de Riedesel ;

L'Evêque catholique de Mayence ou son représentant ;

Un prélat protestant, nommé à vie par le Grand-Duc ;

Le Chancelier de l'Université de Giessen ;

Deux membres de la noblesse territoriale, élus par leurs pairs pour six ans ;

Des membres nommés à vie par le Grand-Duc « en raison de leurs mérites et des services rendus par eux à la Patrie ».

Le nombre de ces membres ne peut excéder douze.

En dehors des princes du sang, nul ne peut siéger à la Chambre des Seigneurs avant l'âge de 25 ans accomplis.

La Chambre des Députés se compose de 50 membres, dont 2 sont élus par la ville de Darmstadt, 2 par la ville de Mayence, 6 par les six autres villes principales du Grand-Duché et 40 par les autres communes.

Les élections pour la Chambre des Députés ont lieu à deux degrés et au scrutin public, sous la direction des autorités locales.

Le droit de vote appartient à tout citoyen Hessois, âgé de 21 ans accomplis, jouissant de ses droits civils et politiques, domicilié dans la circonscription, n'étant pas employé comme domestique et étant inscrit sur le rôle des contribuables, quel que soit, d'ailleurs, le chiffre pour lequel il y figure.

Les citoyens remplissant ces conditions forment les collèges primaires et élisent les électeurs secondaires, dont le nombre est proportionné à la population, et qui nomment les députés. Les électeurs secondaires doivent réunir les conditions requises des électeurs primaires et, de plus, payer un cens minimum de 40 florins.

Les étrangers naturalisés ne sont admis au droit de vote, soit comme électeurs primaires, soit comme électeurs secondaires, qu'après un délai de trois ans à compter du jour de leur immigration.

Les députés sont élus pour six ans et sont renouvelés par moitié tous les trois ans. Aucune condition de cens n'est exigée pour l'éligibilité. Il suffit, pour être admis à siéger, d'avoir 25 ans accomplis et de remplir les conditions exigées des électeurs primaires.

Le Grand-Duc communique avec les Chambres par l'intermédiaire du Ministère (*Gesammtministerium*) qui comprend trois Ministres, le Ministre des Affaires étrangères et de l'Intérieur, le Ministre de la Justice et le Ministre des Finances.

Le Grand-Duché de Hesse est divisé en trois provinces, placées chacune sous l'autorité d'un directeur.

Les provinces se subdivisent en cercles (*Kreise*) et les cercles en communes.

Les communes urbaines ont un conseil municipal qui porte le titre d'assemblée des députés de la ville, un bourgmestre et des échevins. Le conseil est élu par collèges pour neuf ans et renouvelable par tiers. Est électeur tout habitant de la « Commune politique », c'est-à-dire tout Allemand de 25 ans, domicilié. Les électeurs sont tenus de choisir la moitié des conseillers de leur collège parmi les contribuables les plus imposés. Le bourgmestre est rétribué ; il peut être choisi en dehors de la commune, il peut même n'être pas sujet hessois. Il est nommé par le Conseil pour une durée de douze années. Au cas de réélection, il est nommé à vie. Les échevins doivent être hessois. Ils sont élus pour six ans, puis pour douze ans, puis à vie.

Le bourgmestre et les échevins qui reçoivent un

traitement renoncent à l'exercice de toute profession rétribuée.

Les communes rurales ont un conseil municipal élu par le suffrage universel, mais la moitié des membres du Conseil est obligatoirement choisie parmi les contribuables les plus imposés.

Le bourgmestre est nommé directement par les électeurs. Il doit être domicilié dans la commune, n'est pas rétribué et peut exercer toute profession à sa convenance, à l'exception de l'exploitation d'un cabaret.

GRANDS-DUCHÉS

DE

MECKLEMBOURG

L'étude des institutions politiques des Grands-Duchés de Mecklembourg-Schwerin et de Mecklembourg-Strelitz présenterait surtout un intérêt de curiosité historique. Tout paraît étrange dans la Constitution de ces Grands-Duchés qui, possédant chacun un gouvernement autonome, ont une Diète commune et unique et font abstraction de toutes les règles sur lesquelles reposent les Etats modernes.

La Diète, dont l'origine remonte au *Pacte d'Union* conclu entre les deux Etats en 1523, se compose de deux Ordres : l'Ordre des Chevaliers (*Ritter*) et la représentation des villes (*Landschaft*).

L'Ordre des Chevaliers se compose de tous les propriétaires de biens équestres ou de domaines seigneuriaux établis dans les deux Duchés. Leur nombre dépasse 750 et chacun d'eux a le droit de siéger à la Diète.

Les villes sont au nombre de 40 dans le Mecklembourg-Schwerin et de 7 dans le Mecklembourg-Strelitz. Chacune d'elles est représentée à la Diète par son bourgmestre. Celui-ci est nommé, tantôt par le Gouvernement, tantôt par les bourgeois ayant droit de

cité. Certaines villes sont représentées par des délégués de leurs Conseils municipaux.

La Diète se réunit alternativement tous les ans dans les villes de Sternberg et de Malchin, situées toutes deux dans le Mecklembourg-Schwerin. Elle est convoquée par le Grand-Duc de ce Duché, qui est considéré comme « l'aîné » ou le premier des deux souverains.

La députation des villes a le droit de demander que les Ordres siègent séparément.

La Diète, en dehors du soin qu'elle apporte à la conservation de privilèges surannés, ne s'occupe guère que des finances. Toutes les autres questions sont laissées à l'appréciation des Souverains, dont l'assentiment est, d'ailleurs, indispensable pour la validité de toutes les décisions de la Diète. Les Souverains ne sont pas tenus de rendre compte de l'emploi des impôts votés et l'on peut dire qu'à proprement parler il n'y a pas de budget.

Chaque Grand-Duc est libre de convoquer, pour les affaires particulières à son Duché, les membres de l'Ordre équestre et les représentants des villes de son territoire.

L'organisation communale n'existe que dans les villes et est loin d'être uniforme.

Dans les campagnes, le Souverain ou le propriétaire des biens équestres ou seigneuriaux exerce toute l'autorité.

Cette organisation est, on le voit, toute féodale. A maintes reprises, particulièrement en 1848 et en 1872, la transformation de ce régime arriéré a été réclamée, mais les réformes demandées n'ont pas abouti.

GRAND-DUCHÉ D'OLDENBOURG

Le Grand-Duché d'Oldenbourg est régi par la Constitution du 18 février 1849, révisée par la loi constitutionnelle du 22 novembre 1852. Le Grand-Duc est investi de la plénitude du pouvoir exécutif et partage le pouvoir législatif avec la Diète.

La Diète est formée par une Chambre unique, composée de députés élus par le suffrage à deux degrés.

Tout citoyen Oldenbourgeois âgé de 25 ans et jouissant de ses droits civils et politiques est électeur du premier degré.

Les électeurs du premier degré sont, comme en Prusse, divisés en trois classes, suivant la quotité de leurs contributions.

Chaque classe élit séparément le tiers des électeurs secondaires, à raison d'un électeur du second degré pour 300 habitants.

Les électeurs du second degré se réunissent au chef-lieu de la circonscription et nomment les députés.

La Diète vérifie les pouvoirs de ses membres.

Pour être reconnus éligibles, les élus doivent être citoyens Oldenbourgeois, être âgés de 25 ans, jouir d'une réputation intacte et avoir le libre exercice de leurs droits civils et politiques.

Aucune condition de cens ni de domicile n'est requise.

Les membres de la Diète sont élus pour trois ans et renouvelés intégralement à l'expiration de leur mandat.

La Diète tient tous les trois ans une session ordinaire, de telle sorte que chaque législature se borne, en général, à une seule session, mais le Grand-Duc peut convoquer la Diète extraordinairement.

Dans l'intervalle des sessions, la Diète est représentée par un Comité permanent, composé de six membres élus par l'Assemblée et choisis dans son sein.

Le Grand-Duché d'Oldenbourg comprend trois territoires distincts : 1° le duché d'Oldenbourg, enclavé, sauf du côté de la mer, dans l'ancien royaume de Hanovre ; 2° la principauté de Lubeck, qui confine au territoire de la ville libre de Lubeck ; 3° la principauté de Birkenfeld, enclavée dans la Prusse rhénane.

Le duché d'Oldenbourg est divisé en circonscriptions de bailliage ou de district (*Bezirk ou Amtsbezirk*). Elles ont chacune une Diète élue (*Amtsrath*) et un Comité permanent (*Amtsvorstand*), nommé par la Diète.

La Diète est composée de Députés élus par la corporation municipale (*Stadtrath*) de chaque commune du ressort du bailliage, à raison d'un membre pour 600 habitants, les communes d'une population inférieure à ce chiffre ayant droit, néanmoins, à un député.

La Diète se réunit au moins deux fois par an, en mai et en novembre, pour discuter les affaires du bailliage.

Le Comité (*Amtsvorstand*) est composé : 1° du chef de l'administration du bailliage (*Verwaltungsbeamt*), qui préside ; 2° de quatre membres élus par la Diète à la majorité absolue.

Dans les principautés de Lubeck et de Birkenfeld, on trouve également un Conseil provincial (*Provinzialrath*). Il est composé de 9 membres élus suivant les formes que nous avons exposées pour les élections à la Diète ou *Landtag* du Grand-Duché.

Le Conseil provincial se réunit deux fois par an.

GRAND-DUCHÉ
DE SAXE-WEIMAR-EISENACH

La Diète du Grand-Duché de Saxe-Weimar-Eisenach, qui exerce le pouvoir législatif concurremment avec le Grand-Duc régnant, est formée de 31 députés, ainsi répartis :

1 député élu par les membres de l'Ordre équestre appartenant aux anciennes familles dites d'Etat ;

4 députés nommés par les grands propriétaires territoriaux possédant un bien fonds d'un revenu minimum de 1000 thalers ;

5 nommés par les citoyens pouvant justifier d'un revenu de 1000 thalers, à quelque titre que se soit (valeurs mobilières, traitements, gains, etc.) ;

21 élus, au suffrage à deux degrés, par l'ensemble des citoyens, à raison d'un électeur secondaire pour 400 habitants.

Est électeur primaire tout citoyen, âgé de 21 ans, ayant le droit de bourgeoisie dans l'une des communes du Grand-Duché ou y étant légalement établi, jouissant de tous ses droits civils et politiques, et n'étant point à la charge de la charité publique.

Les électeurs secondaires doivent, en outre, être âgés de 25 ans.

Est éligible en qualité de député « tout citoyen indépendant, âgé de 30 ans et jouissant d'une réputation intacte ».

Les députés sont élus pour trois ans et intégralement renouvelés à l'expiration de cette période.

Les sessions ordinaires ont lieu au moins une fois tous les trois ans.

La Diète est représentée pendant l'intervalle des sessions par son président et ses vice-présidents qui, constituent un Comité permanent (*Vorstand*), chargé de veiller au respect de la Constitution.

Le Grand-Duc, investi du droit de *veto* absolu, a le pouvoir de proroger la Diète pour un délai maximum de 30 jours et de la dissoudre à charge de faire procéder, dans les trois mois suivant le décret de dissolution, à des élections nouvelles.

DUCHÉ D'ANHALT

Le duché d'Anhalt possède un parlement ou *Landtag*, formé par une Chambre unique, qui comprend 36 membres, savoir.

2 membres nommés par le duc régnant ;

8 membres nommés par les grands propriétaires ;

2 membres nommés par les industriels les plus imposés ;

14 membres nommés par les électeurs des villes et choisis parmi les citoyens autres que les grands industriels ;

10 membres nommés par le surplus des électeurs des campagnes.

Sont électeurs tous les citoyens âgés de 25 ans, sauf ceux qui sont en curatelle, qui ont encouru une condamnation les privant de l'exercice de leurs droits politiques ou qui sont secourus par l'assistance publique.

Le vote est secret et a lieu par bulletins.

Dans les campagnes, il est à deux degrés. Les électeurs primaires désignent des délégués, à raison d'un délégué pour 200 électeurs.

Tout électeur est éligible dans la catégorie à laquelle il appartient.

Le *Landtag* vérifie les pouvoirs de ses membres et statue sur les contestations électorales.

Les députés sont nommés pour six ans et renouvelés intégralement à l'expiration de leur mandat ; ils ne reçoivent aucune indemnité.

Le *Landtag* se réunit au moins une fois tous les trois ans. Dans l'intervalle des sessions, il est représenté par un Comité de 9 membres choisis dans son sein et assistés de deux jurisconsultes.

Le duc d'Anhalt a un droit illimité de prorogation et peut dissoudre le Parlement à charge de faire procéder à des élections nouvelles. Aucune décision du *Landtag* n'acquiert force de loi si elle n'obtient la sanction du duc régnant.

Indépendamment du *Landtag*, on trouve dans le duché d'Anhalt, pour chaque Cercle (*Kreis*), une Diète de Cercle (*Kreistag* ou *Kreisvertretung*). Elle est formée des représentants élus par les grands propriétaires, les habitants des villes et les habitants des campagnes.

Les membres de la Diète sont élus pour cinq ans et ont dans leurs attributions la gestion des intérêts régionaux du Cercle. La Diète choisit dans son sein un Comité permanent. Le Gouvernement central est représenté auprès de ce Comité et auprès de la Diète par un *Directeur du Cercle*, dont la nomination appartient au Souverain.

DUCHÉ DE BRUNSWICK

Les pouvoirs souverains, dans le duché de Brunswick, appartiennent au duc régnant. Une Assemblée législative (*Landsversammlung*) concourt avec lui à la confection des lois.

Cette Assemblée est composée de 46 membres, à savoir :

3 choisis par le clergé protestant ;

10 élus par les habitants des villes ;

12 élus par les habitants des campagnes ;

21 élus par les plus imposés, divisés en trois catégories comprenant les propriétaires soumis à l'impôt foncier, les commerçants soumis à l'impôt industriel, les citoyens exerçant les professions non assujetties à ces deux impôts.

L'élection a lieu au scrutin public ; elle est à deux degrés pour les électeurs des campagnes et directe pour les autres électeurs.

Il faut être âgé de 25 ans, jouir de ses droits civils et politiques et être domicilié dans la circonscription pour pouvoir prendre part au vote.

Pour être éligible, il faut être âgé de 30 ans révolus, posséder ses droits civils et politiques et justifier de certaines conditions censitaires.

Les députés sont nommés pour six ans ; le renouvellement a lieu par moitié tous les trois ans, au commencement de chaque législature. La Chambre, en effet, ne se réunit en session ordinaire que tous les trois ans. Ses décisions n'acquièrent force de loi qu'à la condition d'obtenir la sanction du duc régnant, investi du droit de *veto* absolu. Le duc est maître de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire, de la proroger et de la dissoudre.

DUCHÉ DE SAXE-ALTEMBOURG

Le duc de Saxe-Altenbourg exerce dans son duché toutes les prérogatives d'un prince régnant. Il gouverne avec le concours d'une Diète ou *Landtag*, dont les attributions législatives sont fort modestes, car elle n'a pas le droit d'initiative.

Elle comprend 30 membres, savoir .

12 membres élus par les campagnes ;

9 membres élus par les villes ;

9 membres élus par les plus fort imposés.

Dans les deux premières catégories (campagnes et villes), les électeurs sont répartis en trois classes suivant l'importance de leurs contributions.

L'élection a lieu au suffrage direct.

Est électeur tout citoyen âgé de 25 ans, jouissant de la plénitude de ses droits civils, payant l'impôt direct et n'étant ni serviteur à gage ni secouru sur les fonds de l'assistance publique.

Est éligible tout électeur citoyen du duché depuis trois ans.

Les députés sont élus pour trois ans ; ils ne reçoivent aucune indemnité.

Le *Landtag* vérifie lui-même les pouvoirs de ses membres.

Il se réunit en session ordinaire tous les trois ans. Le Souverain peut le proroger et le dissoudre. Au cas de dissolution, les impôts, même non votés, sont mis en recouvrement.

DUCHÉS DE SAXE-COBOURG-GOTHA

Le duché de Saxe-Cobourg et celui de Saxe-Gotha sont réunis sous un seul gouvernement monarchique avec un Parlement commun (*Landtag*), formé de la réunion des deux Chambres particulières à chaque duché.

La Chambre du duché de Cobourg est composée de 11 membres ; celle du duché de Gotha, de 19 membres. Ces députés sont élus au suffrage à deux degrés par tous les citoyens âgés de 25 ans, « indépendants, irréprochables et jouissant de leurs droits de bourgeoisie. » D'où la conséquence que les individus en tutelle ou cuaratelle, les condamnés à une peine infamante, les domestiques et les personnes vivant de la charité publique ne sont pas admis au vote.

Tout électeur âgé de 30 ans est éligible.

Le *Landtag* commun est nommé pour quatre ans. Il se réunit en session ordinaire tous les deux ans. Il partage le droit d'initiative et le pouvoir législatif avec le Souverain et vote le budget pour une période de quatre années.

Le *Landtag* vérifie les pouvoirs de ses membres.

Ceux-ci reçoivent une indemnité de 10 marks par jour, réduite de moitié pour les députés domiciliés dans la ville où siège le Parlement.

Pendant l'intervalle des sessions, la Diète est représentée par un Comité permanent dont font partie, avec le président et le secrétaire de l'Assemblée, trois députés désignés par elle.

DUCHÉ DE SAXE-MEININGEN

Le pouvoir législatif est exercé par le duc régnant avec le concours d'une seule Chambre.

La Chambre se compose de 24 députés, élus au suffrage à deux degrés, savoir :

4 par les plus fort imposés à la contribution foncière ;

4 par les plus fort imposés aux autres contributions directes ;

16 par les autres habitants.

Chaque circonscription élit en même temps que les députés qui lui sont attribués, des suppléants, en nombre égal, appelés à remplacer les titulaires au cas de décès, démission ou déchéance par perte des conditions requises pour l'éligibilité.

Les électeurs, quelle que soit la catégorie dans laquelle ils sont inscrits, doivent être âgés de 20 ans révolus, appartenir à l'une des confessions chrétiennes et jouir de leurs droits civils et politiques.

Tout électeur est éligible, s'il est âgé de 30 ans.

Les députés sont nommés pour six ans.

La Chambre tient une session ordinaire au moins tous les trois ans et vote le budget pour une période de même durée.

Pendant l'intervalle des sessions, elle est représentée par un Comité que composent le président et les deux vice-présidents de l'Assemblée, élus par elle sous réserve de l'approbation du Duc régnant.

Ce dernier est investi du droit de *veto* absolu et a le pouvoir de proroger et de dissoudre la Chambre.

PRINCIPAUTÉ DE LIPPE

Le prince régnant partage le pouvoir législatif avec un Parlement ou *Landtag* composé de 21 députés. Ils sont élus au suffrage direct, par trois catégories d'électeurs : les grands propriétaires, les grandes villes et les bailliages. Chacune de ces catégories envoie au Parlement 7 députés. Sont électeurs les citoyens âgés de 25 ans ; sont éligibles, les citoyens âgés de 30 ans. Ne sont ni électeurs ni éligibles, les individus en tutelle, en état de faillite ou de déconfiture, ou privés de leurs droits civiques.

Les députés sont élus pour quatre ans.

Ils reçoivent une indemnité de 9 marks par jour, plus des frais de voyage.

Le Landtag vérifie les pouvoirs de ses membres.

Le *Landtag* se réunit en session ordinaire au moins une fois tous les deux ans, mais il est généralement convoqué tous les ans en session extraordinaire pour voter le budget.

Le Souverain a l'initiative des lois et peut dissoudre le Landtag, à charge de réunir les électeurs dans les soixante jours et la Chambre nouvelle dans les quatre-vingt-dix jours suivant la dissolution.

La principauté est divisée administrativement en quatre bailliages. Le bailliage a un conseil (*Amtsgemeinderath*), composé des chefs (*Vorsteher*) des communes des bailliages, élus à cet effet pour deux ans, et « des représentants des biens équestres et des domaines du Souverain ». Il se réunit tous les deux ans sous la présidence du bailli (*Beamt*).

PRINCIPAUTÉ

DE

SCHAUMBOURG-LIPPE

Il existe dans la principauté de Schaumbourg-Lippe un Parlement local ou *Landtag* composé de 15 députés nommés dans les conditions suivantes :

2 députés désignés par le prince ;

1 député élu par les grands propriétaires ;

1 député élu par les gens d'Eglise ;

1 député élu par les juristes, médecins et professeurs ;

3 députés élus par les villes ;

7 députés élus par les campagnes des bailliages.

Tout citoyen âgé de 25 ans et jouissant des droits civils concourt, dans la catégorie à laquelle il appartient, à l'élection des députés. Tous les électeurs âgés de 30 ans sont éligibles. La durée du mandat parlementaire est de six années. Les députés reçoivent une indemnité de 6 marks par jour.

Le Landtag vérifie les pouvoirs de ses membres.

Il se réunit en session ordinaire tous les ans dans le courant de novembre.

Dans l'intervalle des sessions, il est représenté par un Comité permanent.

Le prince a le droit de *veto* et le droit d'initiative. Il lui est loisible de proroger le Parlement pendant soixante jours au plus et de le dissoudre, à charge de convoquer les électeurs dans les quatre mois et de réunir la Chambre dans les six mois qui suivent le décret de dissolution.

PRINCIPAUTÉ DE REUSS

(branche ainée).

La principauté de Reuss (branche ainée) a un Parlement composé de 12 députés ; 2 représentent les propriétaires des biens équestres et les plus fort imposés ; 3 représentent les villes principales ; 4 les bailliages des campagnes ; 3 sont nommés par le Souverain. Ils sont élus pour six ans.

Le Parlement partage le pouvoir législatif avec le Prince et vote le budget.

PRINCIPAUTÉ DE REUSS

(*branche cadette*).

Le *Landtag* de la principauté de Reuss (branche cadette) compte 16 membres.

1 membre est désigné par le Prince ;

3 sont élus par les plus fort imposés ;

12 sont élus par les autres électeurs.

Les élections sont directes.

Sont électeurs tous les citoyens de la principauté, âgés de 25 ans, et payant les contributions communales. Sont éligibles tous les électeurs domiciliés depuis un an.

Les députés sont nommés pour trois ans ; ils reçoivent une indemnité quotidienne de 9 marks pendant la durée des sessions.

La Chambre vérifie les pouvoirs de ses membres.

Elle partage le droit d'initiative et le pouvoir de faire la loi avec le Souverain.

Elle se réunit en session ordinaire au moins une fois tous les trois ans et vote le budget pour une période triennale.

Le Prince a le droit de *veto* ; il peut proroger le *Landtag* pour 30 jours et le dissoudre à charge de convoquer une Chambre nouvelle dans un délai de 60 jours.

PRINCIPAUTÉ

DE

SCHWARZBOURG-RUDOLSTADT

La principauté de Schwarzbourg-Rudolstadt a un Landtag formé de 16 membres.

4 sont élus par les plus fort imposés payant au *minimum* 120 marks d'impôt direct ;

Les 12 autres sont élus par l'ensemble des citoyens payant l'impôt direct.

Pour l'électorat, la loi exige l'âge de 25 ans, la plénitude de la jouissance des droits civils et le domicile dans la circonscription électorale ; pour l'éligibilité, il faut 35 ans d'âge et un domicile d'une année dans la principauté.

L'élection se fait au suffrage direct ; elle a lieu, par circonscription, au vote secret, sous la direction d'un président que nomme la municipalité.

Le *Landtag* vérifie les pouvoirs de ses membres. Ils sont élus pour trois ans et reçoivent, pendant le cours de la session, une indemnité des plus modestes.

Le *Landtag* se réunit en session ordinaire tous les trois ans et vote le budget pour une période triennale.

Il désigne, pour le représenter pendant l'intervalle des sessions, un comité de six membres (*Landtagausschuss*), chargé de préparer les lois, d'examiner les comptes et de présenter au Souverain toutes réclamations utiles.

Le Prince a seul l'initiative ; il convoque et clôt le *Landtag* ; il peut le proroger pour trois ans ou le dissoudre, à charge de convoquer les électeurs dans le délai de trois mois et de réunir la Chambre nouvelle dans le délai de six mois.

PRINCIPAUTÉ

DE

SCHWARZBOURG-SONDERS-HAUSEN

Le *Landtag* de la principauté se compose de 15 membres ainsi répartis :

5 sont nommés par le Souverain ;

5 sont élus par les plus fort imposés ;

5 sont élus par la généralité des habitants.

Le *Landtag* partage le pouvoir législatif avec le prince régnant.

PRINCIPAUTÉ DE WALDECK

Les principautés réunies de Waldeck et de Pyrmont constituent un seul État indépendant, en apparence, mais, en fait, la principauté a aliéné entre les mains de la Prusse une partie de sa souveraineté. Un traité, conclu le 18 juillet 1867 et plusieurs fois renouvelé depuis cette date a transféré temporairement à la monarchie prussienne l'administration intérieure du pays.

Le Gouverneur général et les fonctionnaires sont à la nomination du Roi de Prusse.

Le *Landtag* se compose de 15 membres, 12 pour la principauté de Waldeck, 3 pour celle de Pyrmont. Tous sont élus au suffrage à deux degrés pour une durée de trois ans.

Sont électeurs primaires tous les citoyens majeurs domiciliés dans la commune.

Sont éligibles par les électeurs du second degré tous les citoyens âgés de 30 ans et domiciliés depuis au moins deux ans.

Le Landtag se réunit tous les ans en session ordinaire. Il partage le pouvoir législatif avec le Gouvernement, mais il n'a pas le droit d'initiative.

Le budget est voté pour trois ans.

Le pouvoir exécutif a le droit de proroger le *Landtag* pour deux mois et de le dissoudre à la condition de convoquer une nouvelle Chambre dans le délai de trois mois. En cas de dissolution, les impôts même non votés peuvent être recouvrés.

Il n'existe pas pour la principauté de Waldeck Pyrmont de Comité permanent.

Le *Landtag* vérifie les pouvoirs de ses membres, qui reçoivent une indemnité journalière *pendant la durée* de la session.

LES VILLES HANSÉATIQUES

VILLE LIBRE DE BRÊME

La ville « libre et hanséatique » de Brême constitue, avec le territoire qui l'entoure, un Etat républicain dans l'Empire allemand. La plénitude de l'autorité politique est exercée par deux Chambres électives, la *Bourgeoisie* et le *Sénat*. Ces deux Chambres se partagent le pouvoir législatif ; le pouvoir exécutif rentre dans les attributions exclusives du Sénat.

Bourgeoisie.

La Bourgeoisie (*Bürgerschaft*) comprend 160 membres ou députés, élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans.

Les députés de la *Bourgeoisie* sont élus par huit classes différentes d'électeurs. Pour toutes les classes, le principe général dominant la législation électorale est que tous les citoyens Brémois ayant atteint l'âge de 25 ans et prêté le serment civique depuis trois ans sont électeurs et éligibles. Sont seuls exclus du bénéfice de cette loi générale :

Les individus qui, en raison de leur état physique

ou intellectuel, sont incapables d'exercer le droit de suffrage ou de représenter leurs concitoyens ; les individus en tutelle, en déconfiture ou en faillite ou sous le coup d'une saisie ; ceux qui n'ont pu acquitter leurs contributions ; ceux qui sont secourus par l'assistance publique ; ceux enfin que la Bourgeoisie a déclarés déchus de leurs droits électoraux, la déchéance produisant son effet pour une durée de trois années.

La première classe d'électeurs comprend les « lettrés », collège composé de diplômés et lauréats de l'Université et de personnes exerçant certaines professions libérales. Elle élit 14 députés.

La deuxième classe comprend les membres de la corporation des commerçants, marchands en gros, armateurs, banquiers, assureurs et courtiers. Elle élit 42 députés.

La troisième classe comprend les membres de la corporation d'industrie, composée elle-même des représentants élus par les industriels. Les électeurs de cette troisième classe doivent exercer ou avoir exercé personnellement une profession industrielle, administrer ou avoir administré une fabrique. Cette troisième classe élit 22 députés.

La quatrième classe comprend tous les autres électeurs habitant la ville de Brême, y compris les marchands et industriels qui ne font point partie de la corporation des commerçants ou de la corporation d'industrie. Elle nomme 44 députés.

La cinquième classe comprend tous les électeurs habitant la ville de Vegesack et nomme 14 députés.

La sixième classe comprend tous les électeurs habi-

tant la ville de Bremerhaven et nomme 8 députés.

La septième classe comprend tous les électeurs habitant la campagne et cultivant au moins trois hectares. Elle nomme 8 députés.

Enfin, la huitième classe comprend tous les autres électeurs habitant la campagne et élit également 8 députés.

Les listes électorales sont dressées par le *Comité mixte*, composé de 4 sénateurs et de 12 députés. Les réclamations sont soumises à ce Comité, sauf recours devant les tribunaux.

Le vote est secret. Nul ne peut y prendre part dans plusieurs classes à la fois.

La *Bourgeoisie* est seule juge de la validité des pouvoirs de ses membres.

Sénat.

Le Sénat se compose de 17 membres élus à vie. Sur ce nombre, 10 au moins doivent être des jurisconsultes et 4 des commerçants. Les 3 autres peuvent être recrutés dans les différentes professions.

Le système qui préside à la nomination des membres du Sénat est fort compliqué.

La *Bourgeoisie* se partage, par la voie du sort, en cinq divisions égales et chacune de ces divisions propose 3 candidats pour un poste vacant de sénateur. Le Sénat et la Bourgeoisie nomment ensuite cinq électeurs devant représenter chacune des deux Asssemblées. Ces dix électeurs se réunissent, après serment prêté, et font choix au scrutin secret de trois candidats pour une place vacante en les désignant parmi les candidats

déjà présentés par les cinq divisions de la Bourgeoisie. Enfin, la Bourgeoisie, à la majorité absolue des voix, élit le sénateur parmi ces trois derniers candidats.

Nul ne peut siéger au Sénat avant l'âge de 30 ans accomplis.

Les sénateurs choisissent parmi eux deux bourgmestres qui président le Sénat, alternativement, pendant un an. Les bourgmestres sont élus pour quatre ans ; tous les deux ans, l'un d'eux se retire et ne peut être réélu qu'au bout de deux années.

Le mandat de représentant de la Bourgeoisie est gratuit. Les sénateurs reçoivent un traitement de 8.640 marks. Chacun des deux bourgmestres a droit en outre, pendant la durée de son administration, à une allocation de 1.680 marks (2.070 fr).

Les deux Assemblées siègent séparément. Les séances du Sénat ne sont pas publiques. Le concours des deux Chambres est nécessaire pour toute disposition ayant le caractère législatif.

Le Sénat est chargé du pouvoir exécutif.

Il peut nommer des commissaires pour soutenir devant la Bourgeoisie les projets dus à son initiative ; il promulgue les lois et en assure l'exécution.

De son côté, la Bourgeoisie a le droit d'interpeller le Sénat sur la direction des affaires publiques.

Dans certains cas, des *Comités* composés de délégués des deux Chambres décident des questions sur lesquelles l'accord des deux Assemblées est nécessaire. Le plus important de ces Comités est celui des finances, formé de 4 membres du Sénat et de 12 membres de la Bourgeoisie. Il a pour mission de surveiller et de con-

trôler la gestion du Trésor public et de soumettre tous les ans le budget aux deux Chambres.

Diète du Cercle.

En dehors de la ville de Brême, le territoire de l'Etat comprend les cités de Vegesack et de Bremerhaven et 35 communes rurales. Cette banlieue forme un Cercle (*Kreis*) ayant son administration particulière et constituant une personnalité juridique. Elle a pour la défense de ses intérêts une Diète de Cercle (*Kreistag*), élue par deux catégories d'électeurs et un Comité chargé du pouvoir exécutif (*Kreisausschuss*). Ce Comité, présidé par un sénateur, qui remplit les fonctions d'administrateur (*Landherr*), est composé de six membres nommés par la Diète.

La Diète de Cercle comprend 28 membres, élus pour six ans et renouvelés par moitié tous les trois ans.

Le Cercle est divisé, pour l'élection de la Diète, en 7 circonscriptions, nommant chacune 4 députés.

Les électeurs sont répartis en deux classes. La première comprend les propriétaires ou usufruitiers d'immeubles représentant une superficie de trois hectares ou une valeur imposable de 30.000 marks. La deuxième classe comprend tous les autres électeurs.

Il importe de relever cette particularité que les femmes ont le droit de vote dans la première classe.

Sont électeurs et éligibles, sous réserve des incapacités que nous avons exposées en étudiant la législation relative à l'élection de la *Bourgeoisie*, tous les citoyens âgés de 25 ans et domiciliés dans le Cercle depuis plus d'une année.

VILLE LIBRE DE HAMBOURG

L'organisation politique de la ville et de l'Etat de Hambourg offre d'assez nombreuses analogies avec le régime que nous venons d'étudier à Brême.

L'autorité suprême appartient en commun à la *Bourgeoisie* et au *Sénat*.

Le pouvoir législatif est exercé par les deux Chambres, le pouvoir exécutif par le Sénat. Deux différences importantes, toutefois, sont à signaler entre les institutions de Hambourg et celles de Brême. Il n'y a, pour la nomination de la *Bourgeoisie*, que trois catégories d'électeurs à Hambourg, tandis que nous en avons compté huit à Brême. D'autre part il existe à Hambourg, ce que nous ne trouvons pas à Brême, une *Délégation bourgeoise*, appelée à perpétuer la *Bourgeoisie* pendant l'intervalle des sessions.

Bourgeoisie.

La *Bourgeoisie* (*Bürgerschaft*) se compose de 160 membres répartis de la façon suivante :

80 membres nommés au scrutin secret par des élections générales et directes auxquelles prennent part tous les bourgeois, c'est-à-dire tous les nationaux de

Hambourg qui ont prêté serment à la Constitution et n'ont pas perdu leur qualité ;

40 membres nommés au scrutin secret par les propriétaires fonciers, « ayant leurs immeubles situés dans la ville, le faubourg ou la banlieue » ;

40 membres nommés à l'élection directe et au scrutin secret par les bourgeois qui sont ou ont été juges civils, juges de commerce, membres des bureaux de tutelle, membres des corps administratifs ou des Chambres de commerce ou d'industrie.

Les conditions de l'électorat sont identiques à celles que nous avons indiquées pour l'exercice du droit de suffrage à Brême.

Est éligible à la Bourgeoisie tout électeur âgé de 30 ans révolus, ayant depuis trois ans au moins son domicile ou le siège de ses affaires sur le territoire de Hambourg. Le membre élu est tenu d'accepter le mandat qui lui est confié, sous peine de perdre ses droits de bourgeoisie et d'être déchu de toutes charges et honneurs publics. Toutefois, les professeurs de l'Université et les anciens membres de la Bourgeoisie peuvent décliner le mandat.

Les Sénateurs et les fonctionnaires publics rétribués ne peuvent être élus membres de la Bourgeoisie. Exception est faite à cette règle pour les « Juges jurisconsultes et les ministres des différents cultes ».

Délégation bourgeoise.

La *Bourgeoisie* choisit dans son sein, pour former la *Délégation bourgeoise* (*Bürgerausschuss*) 20 membres

dont 5 jurisconsultes. Les membres de la délégation doivent accepter ce mandat. La Délégation constitue une sorte de Comité permanent qui supplée la *Bourgeoisie*.

Sénat.

Le Sénat (*Senat*) est formé de 18 membres, sur lesquels 9 doivent avoir étudié le droit ou les finances, et 7 appartenir au Commerce. Ils sont nommés à vie et ne peuvent décliner le mandat qui leur est conféré.

Chaque sénateur est élu par la *Bourgeoisie*, mais sur la présentation d'une liste comprenant deux noms. Cette liste (*Wahlaufsatz*) est dressée, à la suite d'une série fort compliquée de propositions et d'éliminations, par une commission composée de quatre sénateurs et de quatre députés. Les fonctions de sénateur sont incompatibles avec tout autre emploi public et avec l'exercice du ministère public ou du notariat. Les sénateurs ne peuvent conserver ou accepter le titre de président, administrateur ou censeur d'une affaire financière, industrielle ou autre, sans l'assentiment spécial du Sénat.

Le Sénat choisit au scrutin secret, parmi ses membres, le premier et le second bourgmestre : ils sont nommés pour deux ans et président chacun pendant un an.

Le pouvoir législatif réside dans l'accord du Sénat et de la Bourgeoisie. L'initiative des lois leur appartient concurremment. Le Sénat doit soumettre, chaque année, à l'examen de la Bourgeoisie, le compte des recettes et dépenses de l'année précédente.

Le Sénat constitue la plus haute autorité adminis-

trative et exerce le pouvoir exécutif. Il est chargé d'assurer le respect des lois, de maintenir la sécurité publique et de représenter l'Etat dans ses relations avec l'Empire d'Allemagne.

Les sénateurs reçoivent un traitement et peuvent même obtenir une pension de retraite. Les membres de la *Bourgeoisie* n'ont droit à aucune indemnité.

La *Bourgeoisie* vérifie les pouvoirs de ses membres.

Dans le territoire de la ville libre de Hambourg, les communes rurales exercent, sous la surveillance de l'Etat, les droits suivants :

a) Libre élection des maires et des conseillers municipaux ;

b) Administration indépendante des affaires communales ;

c) Libre vote des impositions ayant un objet communal.

Les séances des assemblées municipales sont publiques et le budget communal est soumis à la règle de la publicité.

VILLE LIBRE DE LUBECK

L'ancienne capitale de la Ligue hanséatique possède, elle aussi, deux Assemblées : la *Bourgeoisie* et le *Sénat*. La *Bourgeoisie* élit dans son sein un Comité permanent.

Bourgeoisie.

La Bourgeoisie (*Bürgerschaft*) est formée de 120 députés, nommés directement par leurs concitoyens.

Le droit de vote et d'éligibilité appartient à tout citoyen majeur, possédant l'exercice de ses droits civils et politiques et domicilié dans la ville de Lubeck.

Les membres de la *Bourgeoisie* sont élus pour six ans et renouvelés par tiers tous les deux ans. Ils se réunissent, régulièrement, les troisièmes lundis de mars, de juillet, de septembre et de décembre. Tous les deux ans, ils élisent parmi eux un Comité permanent de 30 membres, chargé de représenter l'Assemblée pendant l'intervalle des sessions.

La *Bourgeoisie* vérifie les pouvoirs de ses membres et statue sur toutes les contestations électorales.

Sénat.

Le Sénat (*Senat*) est formé de 14 membres. Huit doivent appartenir à la classe des lettrés et, parmi eux, six doivent être jurisconsultes ; parmi les six autres membres, cinq doivent être des négociants. Sont éligibles tous les citoyens âgés de 30 ans et éligibles à la *Bourgeoisie*, sous réserve des aptitudes professionnelles indiquées ci-dessus. Les sénateurs, qui sont nommés à vie, sont élus dans les conditions suivantes : une Assemblée générale est constituée avec les sénateurs présents et un nombre égal de membres de la *Bourgeoisie*. Cette Assemblée forme trois collèges électoraux, de quatre membres chacun, en tirant au sort, successivement, deux sénateurs et deux députés. Les membres de l'Assemblée qui restent composent le Grand-Collège. Chacun des trois collèges se réunit dans une salle particulière et vote, après discussion, sur les candidats proposés. Si trois suffrages au moins sont, après des éliminations successives, réunis sur le même candidat, il est présenté au Grand-Collège. Si les trois collèges ont désigné le même candidat, il est proclamé élu ; s'il y a plusieurs candidats proposés, le Grand-Collège se prononce entre eux au scrutin secret et à la majorité absolue.

Le concours de la Bourgeoisie et du Sénat est nécessaire pour le règlement de toutes les questions d'ordre constitutionnel, législatif, fiscal, ou se rattachant au libre exercice d'un culte. La surveillance de la gestion des deniers publics, de l'avoir des Eglises et des fon-

dations charitables, rentre également dans les attributions collectives des deux Chambres.

L'exercice du pouvoir exécutif appartient au Sénat, qui place à sa tête pour deux ans un Président ou *Bourgmestre.* Un roulement légalement organisé distribue, tous les deux ans, entre les divers sénateurs, les services publics et les fonctions devant rentrer dans leurs attributions.

Lorsque l'entente ne s'établit pas après une première délibération entre le Sénat et la Bourgeoisie, le différend est soumis à une commission mixte. (*Entscheidungs-deputation*). Elle est composée de membres du Sénat et de membres de la Bourgeoisie, nommés par chacune des deux Assemblées.

Dans certaines éventualités, s'il s'agit, notamment, d'interpréter la législation, le conflit est soumis à l'arbitrage d'un tribunal supérieur d'appel, commun aux trois villes libres de Brême, Hambourg et Lubeck, dernier souvenir de l'ancienne *Hanse.*

Comme dans les autres villes libres, les sénateurs reçoivent un traitement et même, s'il y a lieu, une pension de retraite. Il n'en est pas ainsi pour les membres de la *Bourgeoisie*, qui ne peuvent prétendre à aucune indemnité.

ALSACE-LORRAINE

ALSACE-LORRAINE

L'Alsace-Lorraine comprend les parties du territoire français conquises par l'Allemagne après la guerre de 1870-71 : le département du Bas-Rhin, dans son entier, le département du Haut-Rhin, à l'exception de Belfort ; les trois quarts du département de la Moselle, avec Metz, Thionville, Sarreguemines, Bitche ; un tiers du département de la Meurthe, avec Sarrebourg, Château-Salins, Phalsbourg, et deux cantons du département des Vosges, les cantons de Saales et de Schirmeck, au total 1.487.374 hectares.

Le 14 août 1870, un ordre royal signé au quartier général de Herny avait constitué le gouvernement d'Alsace Lorraine dans ses limites actuelles, en lui donnant une organisation provisoire pour la durée des hostilités. Après la paix, se posa la question de savoir sous quel régime politique et administratif les pays annexés seraient appelés à vivre.

Trois solutions étaient en présence :

Faire de l'Alsace-Lorraine un Etat neutre ;

La ranger au nombre des Etats allemands confédérés.

L'incorporer à la Prusse.

L'idée de conférer à l'Alsace-Lorraine la qualité

d'Etat neutre parut inadmissible à l'orgueil allemand. « Nous serions dupes, s'écria Bismarck; ce serait la France et non l'Allemagne qui serait protégée; l'Alsace-Lorraine ne serait jamais capable de défendre sa neutralité contre la France et celle-ci, garantie sur toute sa frontière terrestre par la Belgique, l'Alsace et la Suisse, pourrait nous attaquer par la Baltique, sans que nous ayons prise sur elle. »

L'idée d'une quasi-souveraineté à accorder à l'Alsace, membre de l'Empire, pour lui conférer les mêmes droits et les mêmes devoirs que ceux des Etats confédérés, fut également écartée par le Chancelier. « Ce serait, disait-il, faire de l'Alsace-Lorraine un foyer d'agitation séparatiste. Où en serait l'Empire si les Alsaciens-Lorrains à l'Ouest, les Danois au Nord, les Polonais à l'Est formaient autant de gouvernements autonomes rattachés seulement pour ordre au pouvoir impérial? »

Enfin, Bismarck recula devant l'idée d'une incorporation pure et simple à la Prusse.

« Je crois, déclara-t-il, que les habitants de l'Alsace-Lorraine s'assimileront plus facilement le nom d'Allemands que celui de Prussiens. Pendant les deux siècles durant lesquels les Alsaciens ont appartenu à la France, ils ont, en vrais Allemands, gardé une bonne dose de particularisme et c'est sur ce fondement qu'à mon avis nous devons bâtir. A l'encontre de ce qui s'est fait en des circonstances analogues dans l'Allemagne du Nord, nous avons pour mission de fortifier tout d'abord ce particularisme. Plus les habitants de l'Alsace se sentiront Alsaciens, plus ils se déferont de

l'esprit français ; une fois qu'ils se sentiront complètement Alsaciens, ils seront trop logiques pour ne pas se sentir aussi Allemands. Par suite des artifices du Gouvernement français, le nom de Prussien est détesté en France en comparaison de celui d'Allemand. Le nom de Prussien a presque quelque chose de blessant en France et, chaque fois qu'on y veut dire du mal de nous, on dit : « le Gouvernement prussien », ou « les Prussiens », tandis qu'on dit « les Allemands », s'il s'agit de nous reconnaître quelque chose de bon. Il n'y a guère à douter qu'en Alsace, cette politique de suspicion contre la Prusse, pratiquée par la France, n'ait laissé des traces... (1) »

La solution qui prévalut fut une solution intermédiaire. Il y avait eu jadis, dans le Saint-Empire, quelques princes *immédiats*, « relevant directement et intégralement de l'Empire ». Il fut décidé qu'il convenait d'exhumer cette institution du vieux droit germanique pour faire de l'Alsace-Lorraine une province « immédiate », une terre d'Empire (*Reichsland*), gouvernée et administrée par la puissance impériale.

En vertu de cette conception juridique, l'Alsace-Lorraine n'est pas, dans l'Empire, comme les Etats confédérés, un pays autonome, investi de droits et de devoirs politiques, indépendant pour toutes les matières qui ne sont pas soumises à la réglementation du pouvoir fédéral. « On chercherait vainement en Alsace-Lorraine », suivant la remarque du professeur Laband « une puissance territoriale que l'on puisse distinguer

(1) Séance du Reichstag du 3 juin 1871.

de la souveraineté territoriale propre à l'Empire, comme on distingue une puissance territoriale spéciale des Etats confédérés sur leur territoire respectif » (1).

Nous relèverons principalement les différences suivantes entre la situation légale de la « terre d'Empire » et celle des Etats confédérés :

a) Alors que, dans les Etats confédérés, l'Empire n'exerce qu'une suzeraineté ayant à compter avec les souverainetés locales, l'Empire est investi sur le *Reichsland* d'une souveraineté sans partage ;

b) La terre d'Empire ne peut avoir, comme les Etats confédérés, le droit de légiférer pour les matières qui échappent à la compétence impériale ; en toute matière, elle ne peut recevoir ses lois que de l'Empire, qui seul a, pour elle, puissance législative ;

c) L'Empereur exerce seul le pouvoir politique sur la terre d'Empire :

d) La terre d'Empire ne constituant pas un pays souverain ne participe pas à l'exercice de la puissance impériale, et dès lors, ne peut pas être représentée au *Bundesrath* par des plénipotentiaires parlant en son nom ;

e) Elle ne peut accréditer de représentants ni auprès des puissances étrangères ni auprès des Etats de l'Empire ;

f) Il n'existe sur la terre d'Empire qu'une catégorie unique de fonctionnaires, des fonctionnaires d'Empire ;

(1) Paul Laband, *Le droit public de l'Empire Allemand*, tome 2.

g) Il n'existe pour la terre d'Empire qu'une nationalité unique, la nationalité allemande. Le Prussien est à la fois Allemand et Prussien ; le Bavarois, Allemand et Bavarois ; le Saxon, Allemand et Saxon ; le Wurtembergeois, Allemand et Wurtembergeois, etc. Le sujet de la terre d'Empire n'est qu'Allemand. On a pu dire qu'il est Allemand, « comme le Poméranien ou le Brandebourgeois est Prussien. » Ce n'est qu'à titre de sujets allemands, dépendant d'une simple circonscription administrative de l'Empire, que les citoyens du *Reichsland* sont représentés au Reichstag.

Voilà, au point de vue du droit constitutionnel, la situation légale de la *Terre d'Empire*.

Nous devons ajouter, toutefois, que si l'autonomie a toujours été refusée jusqu'à ce jour à l'Alsace-Lorraine, elle a bénéficié d'une très large décentralisation administrative.

L'Alsace Lorraine, après le traité de Francfort, a d'abord été gouvernée pour les organes de la Chancellerie de l'Empire. Le pouvoir était exercé par le Chancelier et, sous ses ordres directs, par un *Président supérieur* résidant à Strasbourg. Aux termes de la loi du 30 décembre 1871, le Président supérieur devait surveiller les administrations locales, assurer l'exécution des lois, statuer sur les conflits s'élevant entre les administrations et établir le budget annuel des recettes et des dépenses. Des conseillers et des auxiliaires en nombre nécessaire étaient établis auprès du Président supérieur pour expédier les affaires de sa compétence. Les conseillers adjoints au Président supérieur formaient un Conseil dénommé Conseil impérial d'Alsace.

Cette organisation, complétée par diverses dispositions ultérieures dont l'étude n'offrirait qu'un intérêt rétrospectif, a été profondément modifiée en 1879.

La loi d'Empire du 4 juillet 1879 a constitué un véritable gouvernement local, sinon autonome, en Alsace-Lorraine.

« L'Empereur, déclare l'article 1er de cette loi, peut déléguer à un Gouverneur (*Statthalter*) les attributions souveraines dont il est investi en vertu de sa suprême autorité sur l'Alsace-Lorraine. Le Gouverneur est nommé et révoqué par l'Empereur. L'étendue des attributions déléguées au Gouverneur est réglée par ordonnance impériale. »

L'article 2 ajoute :

« Le Gouverneur est investi des prérogatives et des pouvoirs conférés au Chancelier par les ordonnances et les lois relatives aux affaires de l'Alsace-Lorraine, ainsi que des pouvoirs extraordinaires conférés au Président supérieur par l'article 10 de la loi du 30 décembre 1871 concernant l'organisation administrative. »

Ainsi, l'Alsace-Lorraine cesse de dépendre de la Chancellerie de l'Empire. Le gouvernement est transféré de Berlin à Strasbourg et remis aux mains du *Statthalter*.

Le Gouverneur (*Statthalter*) est assisté d'un Secrétaire d'Etat, de plusieurs Sous-Secrétaires d'Etat, d'un Conseil d'Etat (*Staatsrath*), à attributions consultatives, et d'un Conseil impérial (*Kaiserliches Rath*), qui a hérité des attributions contentieuses de notre Conseil d'Etat.

En face des représentants du Gouvernement impérial est placée une *Délégation* (*Landesausschuss*) élue au suffrage universel à deux ou trois degrés.

Enfin, toute cette organisation locale reste soumise à l'autorité et au contrôle des pouvoirs de l'Empire : Empereur, Bundesrath, Reichstag.

Les pouvoirs du Gouverneur impérial (*Kaiserlicher Statthalter*) sont en partie ceux d'un Souverain, en partie ceux d'un Ministre. Il est le représentant de l'Empereur. *L'Empereur peut déléguer à un Gouverneur les attributions souveraines dont il est investi...* Il est l'héritier des pouvoirs du Chancelier. *Le Gouverneur est investi des pouvoirs conférés au Chancelier par les ordonnances et les lois relatives aux affaires de l'Alsace-Lorraine.*

Il y a une distinction fondamentale à établir entre ces deux catégories de pouvoirs.

Les pouvoirs de Chef d'Etat sont conférés personnellement à chaque Gouverneur ; leur étendue est déterminée, dans chaque cas particulier, par un décret de l'Empereur. L'attribution de ces pouvoirs est facultative.

Les pouvoirs ministériels, au contraire, sont inhérents aux fonctions du Gouverneur. Ces pouvoirs sont ceux qui appartenaient au Chancelier de l'Empire. Il est à remarquer que le *Sttatthalter* n'est pas simplement le représentant, le substitut du Chancelier de l'Empire, comme peuvent l'être, aux termes de la loi du 17 mars 1878, certains Secrétaires d'Etat des offices impériaux ; il remplace le Chancelier non

comme délégué, mais comme successeur. Il résulte clairement de l'Exposé des motifs de la loi du 4 juillet 1879 que le Gouverneur est le Chancelier de l'Empire pour l'Alsace-Lorraine.

Lorsque le Gouverneur exerce les pouvoirs qui lui ont été délégués par le Chef de l'Etat, il n'agit pas avec la responsabilité d'un fonctionnaire, mais avec la qualité juridique du Chef de l'Etat, exactement comme agirait un Régent, c'est-à-dire libre de toute responsabilité constitutionnelle. Aussi, en semblable occurrence, est-il indispensable que ses actes soient contresignés par le Secrétaire d'Etat, qui en assume ainsi la responsabilité.

En toutes autres circonstances, le Gouverneur a, pour ses actes, la même responsabilité que le Chancelier.

En dehors des pouvoirs qu'il tient de la délégation des prérogatives souveraines et de sa substitution légale aux attributions du Chancelier, nous avons vu que le *Statthalter* avait « les pouvoirs extraordinaires conférés au Président supérieur par l'article 10 de la loi du 30 décembre 1871 ». Cet article, communément désigné sous le nom de « paragraphe de la dictature », est ainsi conçu : « En cas de danger pour la sécurité publique, le Président supérieur peut prendre immédiatement toutes les mesures qu'il juge nécessaires. Il peut, en outre, sur le territoire exposé, exercer les pouvoirs conférés aux autorités militaires dans le cas d'état de siège par la loi du 9 août 1849. » Il s'agit de l'ancienne loi française de 1849. L'Alsace-Lorraine est condamnée à cette souffrance morale de se voir comprimer à

l'aide de dispositions législatives que la France a abolies ; mais les droits résultant de la loi de 1849, droit d'ordonner des perquisitions de jour et de nuit, d'éloigner de leur résidence les non domiciliés, de procéder en tous lieux aux saisies d'armes et de munitions, d'interdire les réunions, de supprimer les journaux, n'ont pas encore été jugés suffisants pour l'œuvre de germanisation obligatoire que l'on entendait poursuivre ; on a tenu à ajouter que le Gouverneur pourrait ordonner toutes les mesures qui lui paraîtraient « nécessaires ». Cette formule élastique devait assurer la permanence de la dictature légale.

Le *Statthalter* est assisté d'un Secrétaire d'Etat qui remplit vis-à-vis de lui le rôle du Chancelier vis-à-vis de l'Empereur. De même que le Chancelier de l'Empire dirige les titulaires des Offices impériaux, de même le Secrétaire d'Etat d'Alsace-Lorraine dirige les Sous-Secrétaires d'Etat qui sont placés à la tête des différents services. Il y a quatre départements ministériels : intérieur, cultes et instruction publique ; — justice ; — finances et domaines ; — industrie, agriculture et travaux publics. L'organisation de ces départements ministériels est calquée sur celle des offices impériaux. Le Secrétaire d'Etat, les Sous-Secrétaires d'Etat et les Conseillers du Ministère sont nommés par l'Empereur avec le contre-seing du *Statthalter* ; les autres fonctionnaires supérieurs du Ministère sont nommés par le Gouverneur ; les employés et les agents subalternes sont choisis par le Secrétaire d'Etat.

Le Conseil d'Etat (*Staatsrath*) est appelé à donner son avis : 1° sur les projets de loi ; 2° sur les ordon-

nances générales à prendre pour l'exécution des lois : 3° sur les affaires qui lui sont soumises par le Gouverneur. Il est présidé par le *Statthalter* et se compose du Secrétaire d'Etat, des Sous-Secrétaires d'Etat, du premier président du tribunal supérieur de Colmar et du représentant le plus élevé du ministère public près cette juridiction, enfin de huit à douze membres désignés par l'Empereur, parmi lesquels trois sont nommés sur la présentation de la Délégation d'Alsace-Lorraine.

Le Conseil impérial (*Kaiserliches Rath*) a le règlement du contentieux administratif. Il se compose de dix membres nommés par ordonnance impériale.

Le pouvoir de légiférer est réservé aux assemblées législatives de l'Empire, au *Bundesrath* et au *Reichstag* ; mais la loi du 4 juillet 1879, confirmant une disposition antérieure d'un Edit impérial (*Allenhochster Erlass*) du 29 octobre 1874 reconnaît à une Diète provinciale, à la Délégation d'Alsace-Lorraine, (*Landesausschuss*), le droit de « proposer des lois rentrant dans la législation particulière des pays et de renvoyer au Ministère les pétitions qui lui sont adressées », sous la réserve que ses décisions pourront toujours être infirmées par l'Empereur, d'accord avec le Reichstag.

La Délégation provinciale, qui était primitivement une simple commission consultative, formée de dix délégués des Conseils généraux des trois départements ou districts (*Bezirke*), entre lesquels est divisé le territoire de l'Alsace-Lorraine, se compose aujourd'hui de 58 membres. 34 sont élus par les Conseils généraux ;

24 par les arrondissements ou cercles (*Kreise*) et les villes principales.

Les 34 Députés nommés par les Conseils généraux sont élus dans les conditions suivantes : 10 par le Conseil de l'Alsace supérieure (Haut-Rhin) ; 11 par le Conseil de la Lorraine, (Moselle et Meurthe) ; 13 par le Conseil de la Basse-Alsace (Bas-Rhin). Ils sont choisis par ces Assemblées au scrutin de liste et à la majorité absolue. Le vote est secret.

Les 24 autres membres de la Délégation sont élus dans les arrondissements ou Cercles, au suffrage direct, par les Conseils municipaux de Strasbourg, Colmar, Mulhouse et Metz, et au suffrage à deux degrés par les Conseils municipaux des arrondissements.

Les Conseils municipaux de Strasbourg, Colmar, Mulhouse et Metz élisent chacun un député pris dans leur sein.

Les autres Conseils municipaux élisent, parmi leurs membres, un électeur (*Wahlmann*) dans les communes qui ont moins de 1.000 habitants et un électeur supplémentaire par chaque millier d'habitants dans les communes dont la population dépasse ce chiffre. Quatre semaines plus tard, les délégués des Conseils municipaux, réunis au chef-lieu d'arrondissement, élisent le député du Cercle.

Il suffit d'être électeur municipal et domicilié dans le département ou district (*Bezirk*) pour être éligible à la Délégation.

L'élection des électeurs et celle des députés ont lieu au scrutin secret. La durée du mandat des uns et des autres est de trois années. Les droits des électeurs ainsi

que les pouvoirs des députés élus directement par les Conseils municipaux des grandes villes expirent dès qu'ils cessent de faire partie du Conseil municipal. Les contestations auxquelles donnent lieu les élections sont jugées dans chaque département par le Conseil de Préfecture.

La Délégation est convoquée, ajournée et dissoute par l'Empereur. Aucune époque déterminée n'est fixée par la loi pour ses sessions. Elle siège habituellement une fois par an. Ses membres reçoivent une indemnité de voyage et de séjour, mais ne sont protégés, dans l'exercice de leur mandat, par aucune immunité parlementaire. On a vu des fonctionnaires allemands menacer de poursuites judiciaires des députés qui avaient, en séance, critiqué leurs actes.

Les délibérations sont publiques. Elles ne peuvent avoir lieu qu'en allemand.

La Délégation élit son bureau, arrète son règlement intérieur et délibère suivant les formes des assemblées législatives en présence des membres du Ministère, qui sont entendus lorsqu'ils le demandent. Elle a l'initiative, concurremment avec ceux-ci, lorsque sept députés sont d'accord pour déposer une motion ou proposition de loi ; elle possède le droit d'amendement, mais n'a pas le droit d'interpellation. Elle peut recevoir des pétitions et les renvoyer, avec son avis motivé, au Ministre compétent, sans que ce droit entraîne aucune sanction parlementaire quant à la responsabilité ministérielle.

Dans sa forme extérieure, le *Landesausschuss* constitue

un petit parlement, mais il lui manque une prérogative essentielle, celle de pouvoir émettre des votes définitifs. Si les décisions votées, soit pour le budget local, soit pour la législation spéciale à l'Alsace-Lorraine sur les questions qui, pour tout l'Empire, sont de compétence locale, ont l'approbation de l'Empereur et du Bundesrath, elles sont promulguées. Dans le cas contraire, la réformation en est demandée au *Bundesrath*. Celui-ci est même saisi directement lorsque le désaccord est à présumer. C'est ainsi, notamment, qu'il fut procédé en 1881 pour supprimer au *Landesausschuss* l'usage de la langue française. « La Délégation n'a qu'un pouvoir législatif de première instance ; l'appel devant le Reichstag est toujours réservé au Gouvernement ; le Reichstag a même le droit d'évocation directe et, lorsqu'il est intervenu, lui seul peut défaire ce qu'il a fait (1). »

Au point de vue administratif, l'Allemagne a laissé subsister en Alsace-Lorraine, sous des dénominations germanisées, l'organisation française telle qu'elle existait en 1871.

Les trois départements, sous le nom de districts (*Bezirke*) ont été baptisés Basse-Alsace, Alsace supérieure et Lorraine (2). Le préfet a pris le titre de pré-

(1) André Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique*.

(2) La Basse-Alsace comprend l'ancien département français du Bas-Rhin et les parties annexées des cantons de Schirmek et de Saales du département des Vosges ; l'Alsace Supérieure comprend notre ancien département du Haut-Rhin, sauf Belfort et sa banlieue non annexée ; la Lorraine comprend les parties annexées de nos anciens départements de la Moselle et de la Meurthe.

sident (*præsident*) ; le Conseil de préfecture, celui de Conseil de district (*Bezirksrath*).

L'arrondissement est devenu le Cercle (*Kreis*) et le Sous-Préfet a été qualifié de directeur du Cercle (*Kreisdirektor*).

Les Conseils généraux et d'arrondissement s'appellent Diète de district et Diète de Cercle (*Bezirkstag* et *Kreistag*).

Les attributions du Conseil général restent régies par les anciennes lois françaises du 10 mai 1838 et du 19 juillet 1866 et se trouvent, en conséquence, sensiblement moins étendues qu'elles ne le sont aujourd'hui chez nous depuis la loi du 10 août 1871.

Le Conseil général n'a qu'une session annuelle ; ses séances ne sont pas publiques ; les pouvoirs de l'Assemblée départementale sont plus restreints ; la tutelle administrative s'impose dans nombre de circonstances où elle n'existe plus en France ; enfin, le Conseil général n'est pas représenté, pendant l'intervalle des sessions, par une Commission permanente comme notre Commission départementale.

L'organisation municipale est régie par la loi du 6 juin 1895.

Dans les villes de 25.000 âmes et au-dessus et dans les chef-lieux de Cercle, si le Conseil municipal réclame leur assimilation aux villes de 25.000 habitants, les maires et adjoints sont nommés par le *Statthalter*, sur la proposition de l'Assemblée communale. Au cas où le candidat proposé par le Conseil municipal n'est pas agréé, il est procédé à un second vote. A défaut

d'entente entre le Conseil et le Gouvernement, celui-ci a le droit de nommer pour un an un administrateur provisoire, dont les pouvoirs peuvent être indéfiniment renouvelés.

Dans les communes rurales, les maires et adjoints sont nommés par le président du district (préfet), qui doit, en principe, les choisir dans le sein du Conseil, mais est maître cependant de les désigner, à titre exceptionnel, en dehors du Conseil et même en dehors de la commune.

Le maire est à la fois le représentant de la commune et l'agent du pouvoir central. Il est chargé, en cette dernière qualité, de la police locale, sauf à Strasbourg, Metz et Mulhouse, où la police est confiée à un fonctionnaire spécial, directeur de police ou directeur de Cercle.

Les membres du Conseil municipal sont élus, au scrutin de liste, par tous les citoyens âgés de 25 ans, de nationalité allemande, domiciliés dans la commune depuis un an au moins, ou y possédant une maison, y exerçant une profession, y remplissant des fonctions publiques.

Les contribuables les plus imposés de la commune sont appelés, en nombre égal à celui des membres du Conseil municipal, à prendre part aux délibérations lorsqu'il s'agit de contribution extraordinaire à établir, d'emplois communaux permanents à créer ou d'indemnités à allouer au maire ou aux adjoints.

Le Conseil municipal n'est pas tenu de se réunir à des périodes fixes.

Il n'a pas de sessions régulières; il s'assemble toutes les fois que l'intérêt communal l'exige.

Les séances ne sont pas publiques.

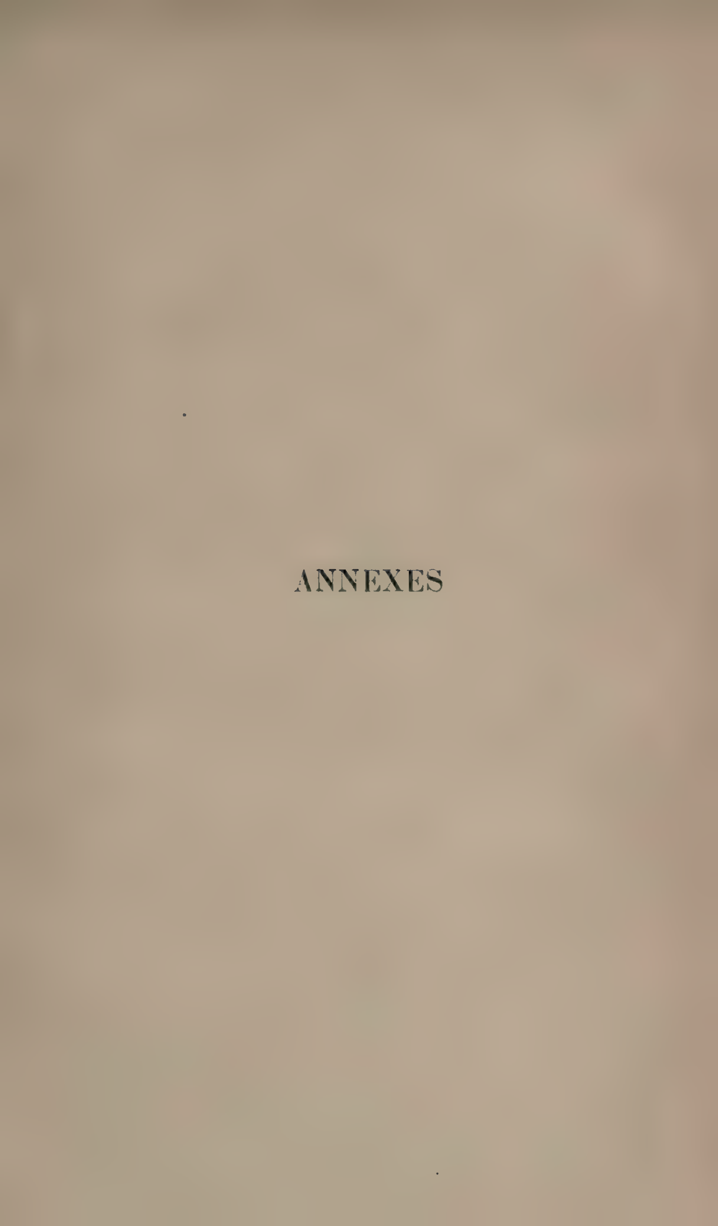
L'usage de la langue allemande est seul autorisé pour les discussions.

D'heureuses simplifications ont été introduites dans l'organisation judiciaire de l'Alsace-Lorraine. Les tribunaux de bailliage ont remplacé les justices de paix, mais le nombre des juges de bailliage est sensiblement inférieur à celui des juges de paix. Six tribunaux régionaux seulement, Strasbourg, Saverne, Colmar, Mulhouse, Sarreguemines et Metz remplacent nos onze tribunaux de première instance. Il n'y a qu'un seul tribunal supérieur, remplaçant la Cour d'appel, à Colmar. Le Tribunal d'Empire de Leipzig remplit l'office de Cour de Cassation. La hiérarchie judiciaire et le fonctionnement des offices ministériels sont, au surplus, réglés suivant les lois communes à toute la Confédération allemande, que nous avons exposées au chapitre IV.

Depuis le jour où l'Alsace-Lorraine est devenue « terre d'Empire », l'Allemagne n'a rien négligé pour effectuer la germanisation du pays conquis. Elle a cherché à user tour à tour de la violence et de la séduction. Ni les abus de la force ni d'incontestables progrès réalisés dans l'ordre matériel n'ont détaché les Alsaciens-Lorrains de la patrie perdue. En dépit de l'œuvre du temps, à chaque manifestation du suffrage universel, la protestation des vaincus vient confirmer

la promesse que les députés des départements annexés firent à l'Assemblée nationale de 1871 au milieu de l'indicible émotion de leurs collègues :

« Vos frères d'Alsace et de Lorraine, séparés de la famille commune, conserveront à la France, absente de leur foyer, une affection filiale jusqu'au jour où elle viendra y reprendre sa place. »



ANNEXES

NOTICE STATISTIQUE

Superficie et population des Etats de l'Empire allemand (1)

Etats	kilom. carrés	Population au 1er décembre 1900			
		Du sexe		Total	Par k. c
		Masculin	Féminin		
Prusse	348 607	16 971 652	17 496 655	34 468 307	99
Bavière	75 870	3 027 093	3 148 060	6 175 153	81
Saxe	14 993	2 042 437	2 157 321	4 199 758	280
Wurtemberg	19 512	1 052 716	1 116 718	2 169 434	111
Bade	15 081	925 670	940 914	1 866 584	124
Hesse	7 681	558 240	561 653	1 119 893	146
Mecklembourg-Schwérin	13 127	300 419	307 416	607 835	46
Saxe-Weimar	3 617	177 065	185 808	362 873	100
Mecklembourg-Strélitz	2 930	50 870	51 758	102 628	35
Oldenbourg	6 427	198 307	200 876	399 183	62
Brunswick	3 672	230 288	234 045	464 333	126
Saxe-Meiningen	2 468	123 027	127 656	250 683	102
Saxe-Al embourg	1 324	95 796	99 118	194 914	146
Saxe-Cobourg-et-Gotha	1 977	110 923	118 627	229 250	117
Anhalt	2 294	155 162	160 865	316 027	138
Schwarzbourg-Sondershausen	862	39 508	41 390	80 898	95
Schwarzbourg-Rudolstadt	941	45 259	47 800	93 059	99
Waldeck	1 121	279 5	29 983	57 918	51
Reuss (branche aînée)	316	32 521	35 875	68 396	216
Reuss (branche cadette)	826	66 554	72 439	138 993	168
Schaumbourg-Lippe	340	21 449	21 683	43 132	127
Lippe	1 215	67 113	72 125	139 238	114
Lubeck	298	47 784	48 991	96 775	325
Brême	257	111 014	113 868	224 882	875
Hambourg	415	375 811	392 538	768 349	1851
Alsace-Lorraine	14 513	879 439	838 012	1 717 451	118
Empire	540 684	27 731 052	28 622 194	56 356 246	104

(1) Résultats du recensement du 1er décembre 1900.

BUDGET DE L'EMPIRE ALLEMAND
pour 1901-1902

(Evaluation en marcs ; 1 marc = 1 fr. 25)

Recettes

Douanes et impôts de consommation		810 339 850
du Zollverein.		
Impôts communs pour tous les Etats : Douanes.	478 978 000	
Tabac	11 960 000	
Sucre	111 380 000	
Sel	48 913 000	
Eau-de-vie	127 855 000	
Impôts non-communs : Bière	31 136 000	
D'Etats et de territoires ne faisant pas partie du Zollverein.		
Impôts communs.	77 160	
Impôts non communs.	1 690	
Droits de timbres de l'Empire		114 020 000
Timbre des cartes à jouer . 1 196 250, dont pour la caisse de l'Empire	1 196 000	
Timbre des lettres de change : 11 939 000, dont pour la caisse de l'Empire. . . .	11 374 000	
Timbre des valeurs, bordereaux de courtier, comptes, billets de loterie.	100 170 000	
Taxe statistique : 1 012 030, dont pour la caisse de l'Empire	980 000	
Postes et télégraphes		420 162 950
Administration de l'imprimerie de l'Empire.		7 777 000
Chemins de fer		93 676 000
De la Banque de l'Empire et autres		14 713 860
Recettes diverses de l'administration.		26 165 024
Du fonds des invalides.		30 149 689
Vente de terrains de fortifications		389 927
Excédant de recettes des exercices précédents		32 606 081
Supplément du budget extraordinaire.		16 407 880
Quotes-parts matriculaires.		570 933 000

Prusse.	349 735 191	Anhalt.	3 206 302
Bavière	61 931 885	Schwarzbourg - Sondershausen . . .	816 519
Saxe	42 672 076	Schwarzbourg - Rudolstadt. . . .	938 372
Wurtemberg . . .	21 850 501	Waldeck	585 035
Bade	18 943 614	Reuss (branche aînée)	690 211
Hesse	11 367 990	Reuss (branche cadette.)	1 108 201
Mecklembourg-Schwérin	6 145 916	Schaumbourg-Lippe .	436 853
Saxe-Weimar. . .	3 670 874	Lippe	1 409 116
Mecklembourg - Strélitz	1 037 267	Lubeck	935 932
Oldenbourg . . .	4 040 579	Brême	2 287 336
Brunswick. . . .	4 708 022	Hambourg. . . .	7 815 204
Saxe-Meiningen . .	2 542 193	Alsace-Lorraine . .	17 406 580
Saxe-Altenbourg . .	1 971 018		
Saxe-Cobourg-et-Gotha	2 326 877		

Budget de l'Empire allemand pour 1901-1902 (*suite*)

(*Evaluation en marcs ; 1 marc = 1 fr. 25*)

Recettes extraordinaires		216 188 845
Des emprunts pour dépenses extraordinaires.	203 455 746	
Autres recettes extraordinaires.	12 733 099	
Total des recettes.		2 351 121 046

Dépenses		Dépenses perman.	Dépenses extraord.
Parlement de l'empire (Reichstag)		756 120	—
Chancelier et chancellerie de l'Empire. . .		233 280	224 000
Office des affaires étrangères de l'Empire . .		13 310 745	22 698 107
Office de l'intérieur de l'Empire.		51 574 646	5 070 500
Postes et télégraphes		361 269 420	18 125 213
Imprimerie de l'Empire		5 613 651	386 322
Administration militaire		559 115 129	114 009 561
Haute cour de justice militaire		512 880	18 000
Administration de la marine.		79 896 122	127 587 750
Administration de la justice de l'Empire . .		2 133 231	—
Trésorerie de l'Empire.		578 195 680	100 580
Office des chemins de fer de l'Empire. . .		394 170	—
Dettes de l'Empire.		88 542 500	9 960 090
Cour des Comptes		914 710	—
Admistration des chemins de fer.		65 015 400	17 696 000
Pensions.		70 994 638	—
Armée de l'Empire	65 298 634		
Flotte de l'Empire	3 967 951		
Administration civile . . .	1 728 050		
Fonds des invalides.		30 449 689	—
Expédition dans l'Asie orientale.		—	123 322 000
		1 911 922 914	439 198 132
Total des dépenses. .		2 351 121 046	

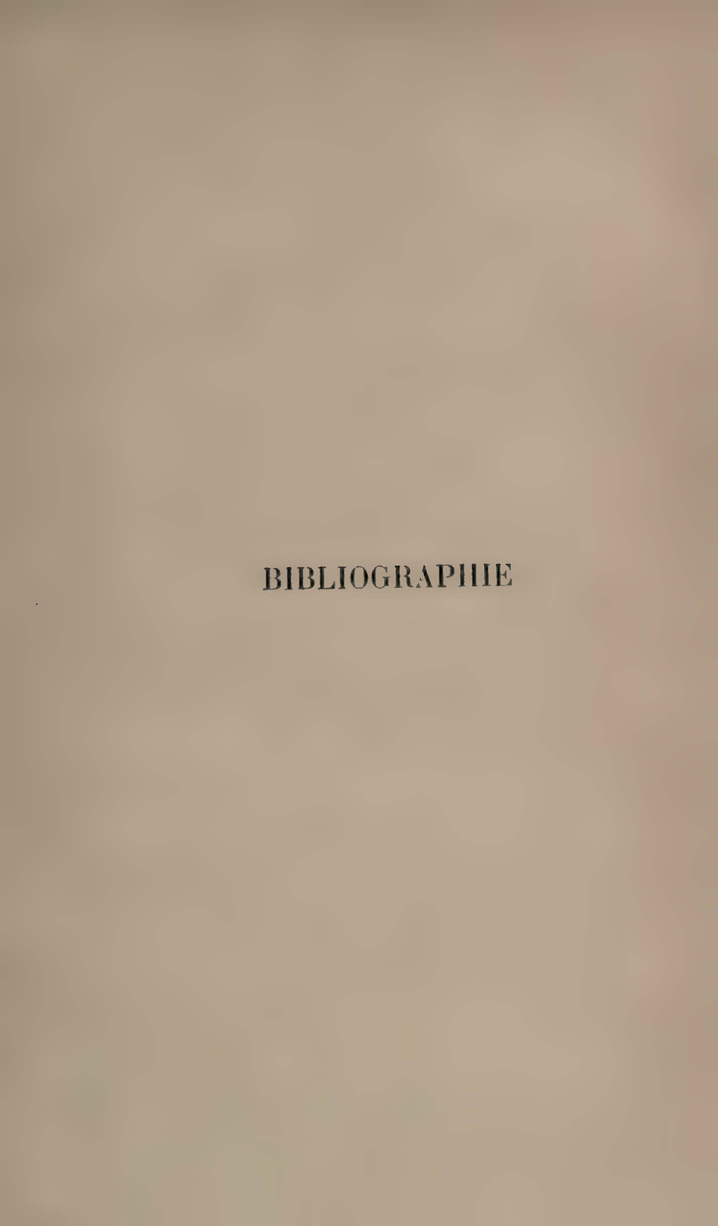
Dettes de l'Empire d'Allemagne 1898/99

	Capital	Accroissement ou décroissement depuis 1897/98
Dette de l'ancienne Confédération du Nord d'Allemagne	17 700	—
Emprunts à 3 1/2 0/0	1 240 000 000	—
" à 3 0/0	1 057 950 700	+ 115 703 900
Bons du Trésor.	50 000 000	— 20 000 000
Papier-monnaie de l'Empire	120 000 000	—
Total. . .	2 467 968 400	+ 95 703 900

Montant de divers fonds à la fin de mars 1899.

Fonds des invalides : 383 459 675 marcs et 2 845 175 florins de Francfort (= 4 837 075 marcs) en obligations et 2 670 904 marcs en argent comptant, total 390 967 654 marcs.

Fonds de guerre : 120 000 000 marcs.



BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

Empire Allemand.

— Annales de l'Empire allemand, *Annalen des deutschen Reiches*, publiées depuis 1881 par Hirth et Seydel, continuation des *Annalen des Norddeutschen Bundes und des Zollvereins*.

— Annuaire de législation étrangère, Allemagne.

Bazin (G.). — *L'Allemagne catholique au* XIXe *siècle, Windthorst, ses alliés et ses adversaires*, Paris, 1896.

Charles Benoist. — *Suffrage universel.*

Blondel. — *Das deutsche Reich zur zeit Bismarck.*

Charbonnier. — *Organisation électorale et représentative de tous les pays civilisés*, Paris, 1883.

Cherbuliez (Victor). — *La Confédération de l'Allemagne du Nord.*

Daguin. — *Etude sur les règlements du Reichstag allemand*, Bulletin de la Société de Législation comparée, 1876.

Dareste. — *Les Constitutions modernes*, 3e édition, Paris, 1891.

Demombynes. — *Les Constitutions européennes*, 2e édition, Paris, 1883.

Didon (R. P.). — *Les Allemands.*

Dubarle. — *Code de l'organisation judiciaire de l'Empire allemand.*

Duthoit (Eugène). — *Le droit constitutionnel de l'Empire allemand*, Paris, 1897.

Fochier (Emmanuel). — *L'exploitation des chemins de fer par l'Etat en Allemagne*, Paris, 1901.

Gerber. — *Grundzüge eines systems des deutschen Staatsrechts*, 3e édition, Leipzig, 1880.

Grad (Charles). — *Le peuple allemand*, Paris, 1888.

Grotefend. — *Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart*, Berlin, 1869.

Hoenel. — *Studien zum deutschen Staatsrechte*, Leipzig, 1880.

Herviel. — *Les Ministres, leur rôle et leurs attributions dans les différents Etats organisés*, Paris, 1893.

Himly. — *Histoire de la formation territoriale des Etats de l'Europe centrale*, Paris, 1894.

Hippeau. — *L'instruction publique en Allemagne.*

Holtzendorf et Bezold. — *Materialen der deutschen Reichsverfassung*, Berlin, 1873, 3 vol.

Joegle. — *Pensées et souvenirs du prince de Bismarck*, Paris, 1899.

Jastrow. — *Geschichte des deutschen Einheitstrammen*, 1893.

Kammerer. — *La fonction publique en Allemagne*, Paris, 1899.

Kohl. — *Die politischen Reden des Fürsten Bismarck*, 9 vol., 1892-94.

Laband. — *Das Staatsrecht des deutschen Reiches.* — Le droit public de l'Empire allemand, traduction Boucard et Jèze, Paris 1900.

Lavisse et Rambaud. — *Histoire générale*, tomes x et xi.

Lavisse (Ernest). — *Essais sur l'Allemagne impériale*, Paris, 1888.

— *Trois Empereurs d'Allemagne*, Paris, 1888.

Lebon (André). — *Etudes sur l'Allemagne politique*, Paris, 1890.

Lefèbure (Léon). — *Etude sur l'Allemagne nouvelle*, Paris, 1872.

LEFÈVRE-PONTALIS. — *Les élections au Reichstag*, Revue politique et parlementaire, octobre 1898.

LEVY (R. G.). — *Les finances de l'Empire d'Allemagne*, Revue des Deux-Mondes, 1er avril 1895.

MARQUARDSEN. — *Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, tomes II et III.

MEYER. — *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, 2e édition, 1885.

— *Einleitung in das deutsche Staatsrecht*, Fribourg, 1889.

— *Staatsrechtliche Erörterungen über die Reichsverfassung*, Leipzig, 1872.

MOHL. — *Das deutsche Reichsstaatsrecht*, Tubingae, 1873.

MORHAIN. — *De l'Empire allemand*, Paris, 1886.

PACHNICKE. — *L'organisation du travail parlementaire au Reichstag allemand*, Revue politique et parlementaire, janvier 1895.

PICOT (Georges). — *La réforme judiciaire*, Paris, 1881.

PROEBST. — *Die Verfassung des deutschen Reichs vom, 16 apr. 1871, nebst verfassungsrechtlichen Nebengesetzen, Verträgen* Nordlingen, 1885.

REYNAERT. — *Histoire de la discipline parlementaire*, tome I, Paris, 1884.

RÖNNE (L. Von). — *Das Staatsrecht des deutschen Reichs*, Leipzig, 1878.

ROESLER. — *Das constitutionnelle Werth der deutschen Reichsverfassung*, Halle, 1879.

SAINT-RENÉ-TAILLANDIER. — *Etudes sur la Révolution en Allemagne*.

— *Dix ans de l'histoire d'Allemagne*, Paris, 1875.

SCHULZE. — *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1881-86.

SCHWOB (Maurice). — *Le Danger allemand*, Paris, 1896.

SEIGNOBOS (CHARLES). — *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, Paris, 1897.

SEYDEL. — *Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich*, Würzbourg, 1873.

SIMON (E.). — *L'Empereur Guillaume*, Paris, 1886 ; *Histoire du prince de Bismarck*, Paris, 1887.

STOURM (René). — *Le budget*, Paris, 1897.

SYBEL. — *Die Begründung des deutschen Reiches*, 4e éd., 7 vol., 1893-94.

THUDICUM. — *Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins*, Tubingue, 1870.

TREITSCHKE. — *Deutsche Geschichte im neunzehnten Jahrhundert*, Berlin.

WESTERKAMP. — *Ueber die Reichsverfassung*, Hanovre, 1873.

ZANDER. — *Verfassungsurkunde für das deutsche Reich erlaütert*, Leipzig, 1880.

ZORN. — *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Berlin, 1883.

Prussse.

ARNDT (D). — *Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat nebst Ergänzungs und Ausführungs Gesetzen*, Berlin, 1889.

BACKOFFNER. — *Die Verfassungsurkunde für den Preussischen staat vom 31 janv. 1850*, Berlin, 1883.

BORNHAK. — *Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts*, 4 vol., 1884-92.

CAVAIGNAC (Godefroy). — *Formation de la Prusse contemporaine*, Paris, 1891.

— *La féodalité en Prusse au* XIXe *siècle*, Revue de Paris, 1er mars 1894.

HILLEBRAND. — *La Prusse contemporaine et ses institutions*, Paris, 1867.

Rönne (Von). — *Staatsrecht der preussischen Monarchie*, 4e éd., 1881.

Véron. — *Histoire de la Prusse.*

Bavière.

Brater. — *Bayerische Verfassungsurkunde erlaütert*, Nördlingen, 1872.

Pözl. — *Lehrbuch des bayerischen Verfassungsrechts*, Munich, 1877.

Vogel. — *Das Staatsrecht des Königreichs Bayern*, Fribourg, 1884.

Seydel. — *Bayerisches Staatsrecht*, Fribourg, 1884-89, 4 vol.

Saxe.

Leuthold. — *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen*, Fribourg, 1884.

Opitz. — *Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen*, Leipzig, 1884-87, 2. vol.

Wurtemberg.

Combes de Lestrade. — *Notes sur l'Allemagne administrative*, Revue politique et parlementaire, 1901.

Gaupp. — *Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg*, Fribourg, 1884 (Collection Marquardsen).

Kiess. — *Die Grundzüge des in Württemberg geltenden Staats- und Verwaltungsrecht*, Stuttgart, 1880.

Grand-Duché de Bade.

Schenkel. — *Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden*, Fribourg, 1884. Collection Marquardsen.

Hesse.

W. ZELLER. — *Handbuch der Verfassung und Verwaltung des Grossherzogthums Hessen*, Darmstadt, 1879.

Mecklembourg.

WIGGERS Julius. — *Das Verfassungsrecht im Grossherzogthum Mecklenburg-Schwerin*, Berlin, 1860.

Villes hanséatiques.

ARNOLD. — *Verfassungsgeschichte der deutschen Freistädte*, 1854, 2. vol.

DACKE. — *Die Freie und Hansaestadt Lubeck*, 4e éd., 1881.

DONANDT. — *Geschichte des bremischen Staatrechts und der bremischen Verfassung*, Brême, 1830.

WULFF. — *Hamburgische Gesetze und Verordnungen systematisch geordnete Zusammenstellung*, Hambourg, 1890.

Alsace-Lorraine.

GRAD Charles. — *L'Alsace-Lorraine.*

LEONI. — *Das Staatsrecht der Reichslände Elsass-Lothringen*, Fribourg-en-Brisgau, 1883. (Collection Marquardsen).

MILSCHER. — *Elsass-Lothringen unter Deutscher Verwaltung*, Berlin, 1874.

REIBAUD E. — *Aperçu de la législation en vigueur en Alsace-Lorraine*, Paris, 1888.

TABLE DES MATIÈRES

AVERTISSEMENT.

EMPIRE ALLEMAND

ÉTATS CONFÉDÉRÉS

FIN DE LA TABLE

Saint-Amand (Cher.) — Imprimerie BUSSIÈRE.

